盘根错节的房地利益如何平衡
错综复杂的土地改革从何处突围
历史，当下，未来
“改革之城”能否继续辉煌

深圳新土改

徐远 薛兆丰
王敏 李力行 等著



中信出版集团 · CHINA CITIC PRESS

版权信息

书名:XX

作者:XX

译者:XX

ISBN:XX

中信出版集团制作发行

前言
无可救药的经验主义者

此书成文，源于2012年春天的一场介绍会。

那是2012年3月7日下午，深圳市规土委（规划和国土资源管理委员会）的张健、岳隽、李卫峰三位来到北京大学朗润园，在古朴的致福轩教室，介绍深圳土地改革的情况。抹去细枝末节，大的图景煞是惊人：深圳1 900多平方公里的土地上，已经开发建设了900多平方公里，开放强度接近50%，剩下的都是生态保护区。换句话说，深圳的发展，已经“无地可用”。

真的无地可用吗？也不尽然。深圳的土地面积是香港的2倍，开发面积是香港的4倍，但是经济总产出只有香港的3/4，人均产出只有香港的1/3，地均产出只有香港的1/5。比较之下不难发现，无地可用的意思，是土地利用效率太低，再开发的潜力其实很大。

深圳规土委三位官员带来一张很有意思的图，展示了深圳“合法”和“合法外”建筑用地的分布。图上，建筑和地块用红、棕两色标识，合法建筑是红色的，合法外建筑是棕色的。一眼看去，棕色占大部分，主要分布在关外，红色占小部分，主要集中在关内。红、棕两色插花分布，交错在一起。或者是因为颜色的缘故，看上去合法外用地比合法用地要多很多。

根据深圳规土委的官方数据，深圳有三个“半壁江山”：合法外用地占全部建设用地的半壁江山、合法外建筑占全部建筑的半壁江山、合法外建筑容纳的人口占深圳总人口的半壁江山。

这样的图景和数字，当然令人触目惊心。错愕之余，不免要问一句：到底是什么“法”，把一半的土地、建筑、人口排除在外?

所谓合法外建筑，就是“不合规”的房子，往往是土生土长的深圳人和一些新移民盖的。深圳是大都市，盖房子当然要得到批准、符合规划，而这些房子要么是没有报批，要么是建设不符合规划。用通俗的话来说，就是私搭乱建。只不过，搭建的不是简单的窝棚，而常常是七八层甚至几十层的楼房。原因简单，深圳是个高速发展的大都市，吸引无数人来打拼，对住房有巨大的需求，深圳“合法”的房子贵，新来的移民住不起，这些“合法外”建筑就有了巨大的市场。

说到这里，明眼人很快就明白了。深圳快速发展的背后，是房地产的巨大商机。对这样的商机，政府当然要做出反应，征地、卖地，开发商跟着建房、卖房、出租，各赚一大笔钱。不仅如此，毗邻香港的深圳人对这样的商机也一目了然，也会做出反应，就是建房出租。看起来，所谓“合法”和“合法外”建筑，就是这两类主体对这巨大商机分别做出反应的结果。

二者争利，必有矛盾。政府把后者的行为称为“合法外”，当然是因为站在政府的角度上，掌握了法规政策工具和合法强制力。后者也不是没有道理：我们祖祖辈辈住在这里，几百年了，地让你一块块拿走，补偿标准那么低，就是个农业产出的价，也太欺负人了吧？我们以后怎么办？一转手你挣那么多，我们只能眼睁睁看着？只好“种房保地”了。

这是我听过的最有共鸣的介绍会。讲者直接面对深圳的土地困境，朝思暮想要如何解决问题。听者长期关注中国的改革开放，近年来特别关注土地制度改革，自然明了土地改革的难处，明了土地改革在下一步改革中的分量。深圳的矛盾冲突如此激烈，更是很容易就拨动了观察者的神经。而且，因为是深圳，是中国改革的重要发源地，关切感又深了一层。

兴趣点燃以后，是实地的调查研究。在2012年的春天和夏天，调查组20多人，先后三次前往深圳，深入了解各方面的情况，前前后后开了上百场座谈会，走访了十几个项目、村庄。

调研是学习的过程。深圳人对深圳的情况最清楚。深圳的问题，也只有深圳人才能找到最好的解决办法。无他，事关切身利益，每天朝思暮想，岂是外来人走马观花能相提并论的。课题组待上几个星期，能把情况弄个七七八八，不出大的差错，就很不错了。

外来人的好处，是好奇心和惊奇感，愿意把这里的事情和别处的事情比比看，并进行提炼、假设、推演。读者面前的这本书，就是这好奇心的结果。

我们的思路，是尽量不带偏见，把所有的有色眼镜都摘掉，看看深圳各方怎么做、怎么想。最重要的，是从深圳干部、群众的行为和想法中，寻找解决问题的线索和思路。现实中做得通的，必有道理，必须是考虑了各方面因素的。从经验中学习，从经验中求解，努力做一个经验主义者，这是我们的目标。

准确地说，我们还没有资格说自己是合格的经验主义者，只不过是努力学习去做一个经验主义者而已。不经意间，我们还总是用希望替代分析，用理想替代现实，用臆测替代证据，用教条替代规律。我们对于真实世界的理解，还仅限于皮毛。如果我们不承认，就是因为我们的思维还不够严谨、细腻，我们还不能准确分清经验和臆想、事实和期许之间的分别。

好在，我们有周其仁，一个无可救药的经验主义者。调研期间的每天晚上，课题组都要“碰一下”，一“碰”就到凌晨。其仁会问得很细，把情况弄得很清楚。然后，其仁会总结出要点，提出以后调研中要特别关注、仔细弄清楚的问题。分组调研的时候，各组也会做好记

录，等到碰面的时候讨论、锤炼。得益于周其仁先生多年积累的深厚功力，课题才有进展，此书才能成型。

顾准曾说，要做有理想的经验主义者。周其仁先生的一言一行，是这句话的完美演绎。

徐远

2014年9月1日于北京

上篇

第一部分
总论

第一章 深圳新土改[注]

深圳是中国的“改革之城”，是中国改革进程的缩影，也有望成为华南地区的国际大都会。但由于市域面积不大，且难以外延扩张，如果不能集约高效地利用土地和空间资源，深圳就难以积聚能量、再创辉煌。

回顾历史，审视当下，直面未来，本书在实地调查的基础上提出建议。

我们发现，深圳发展的主要束缚，是盘根错节的房地利益关系。但是，问题在积累，解决问题的积极元素也在积累。我们认为，只要执政者能做到“新官敢理旧账”，从实践中提炼经验，就有可能凝聚共识，突破僵局。

深圳迄今取得的非凡成就，来自观念、制度和组织的创新，而不是靠幅员广大、土地无限、资源富足。其中，广纳各地人才与土地市场化，是深圳成就的两大支柱。在此基础上，深圳城市人口规模在30年内增长了500倍，GDP（国内生产总值）增加了5 000倍，创造了中外城市发展史上的奇迹。

但是，改革尚未完全到位。土地方面，政府先征用土地、再出让给市场的做法，虽然成功地为城市发展融资，但是也为深圳留下了大量羁绊土地再次开发利用的历史问题。这是当年写下“改革急就章”的人们所始料不及的。

深圳是我国第一个通过“统征统转”实现“全域土地国有化”的城市。当时的主流观点认为，土地全盘国有、统一配置使用，可以一举

消除城乡二元，并免除农地转用层层报批的麻烦。问题是，深圳尚有30万“原住民”。他们世代居住于此，又毗邻香港，对急速城市化带来的土地大幅增值早有直接的体验。因此，他们不愿坐视“土地发展机会”尽归政府，也不可能放弃索取“最高预期对价”的权利。结果，“历史遗留问题”挥之不去。

经验证明，全盘土地国有化并没有终结城乡二元体制。在深圳934平方公里的建设用地中，有300平方公里系“合法外用地”，约占32%，俨然构成了土地利用方面“法内”与“法外”并存的世界。在深圳8.2亿平方米的建筑总量中，有3.9亿平方米系“违法建筑”，约占48%，这又构成了建筑物的“合法”与“违法”的二元世界。目前在深圳，在“法内”与“法外”世界的人口大体各占一半。更重要的特点，是“法内”与“法外”在组织上的高度同构。事实上，深圳已经演化出新的二元格局，简单概括就是“国有化的地、原住民的房”。

房与地，不可分。然而，深圳的地主与房主，却互相牵制，甚至互相对峙。从经济角度看，不论孰是孰非，今天的各方都得承担后果，那就是“法外世界”难以对经济转型和城市升级做出灵敏反应。一面是地价房价高涨，一面是资源大量闲置，深圳陷入了“业主不得收入、市场不得资源、政府不得税收”的整体性僵局。从社会角度看，法外活动旷日持久，为社区治理带来挑战。从政治角度看，今天被称为“原农村集体经济组织继受单位”的，原本就是农村的党政基层组织，具有很高的组织性，并承担着基层社会管理的大量职能。对以上两元结构可能产生的经济、社会和政治后果，深圳的决策层需要做出慎重的研判。

幸运的是，曙光在显露。我们观察到，深圳通过各种灵活的行政管理措施，把场所的合法性与活动的合法性区分开来，将大量外来流动人口和生产经营活动纳入了公共管理的范畴。我们认为，把这些既做得通也说得通的元素提炼出来，就可以形成新一轮深圳土改的基本

思路，那就是“尽最大努力把绝大多数人民的经济活动纳入合法框架”。

尤为重要的是，深圳尝试了城市更新政策。其要点是充分利用市场机会，合理分配土地增值收益，使更新后的土地房屋都合规合法，实现了原住民、开发商和政府的共赢。城市更新在完成物理更新的同时，还完成了经济、法律、社会关系上的更新，彻底解决了历史遗留问题。

有鉴于此，我们提出以下建议：

扩大城市更新适用范围

截至2012年10月，深圳市更新项目共324个，占地30平方公里，但实际开工的仅42个。开工甚少的主因，在于立项的前置条件是要有足够的“合法用地”。改进的办法，是主管部门已经提出的“20–15”准则，即凡纳入更新范围的土地，20%无偿交给政府，而在余下80%的开发面积中，再预留15%作为项目的公共配套用地。我们的解读，就是只要以土地实物的形式缴纳一定数量的“确权税”，“合法外”土地就可以实现确权，从而进入合法的市场再开发、再利用。

其中，工业用地改造将是城市更新的重头戏。过去为倾斜发展工业而大幅压低工业地价，不仅导致了需求虚高，而且还附加了不当管制，令工业用地的再利用难以适应变化的市场需求。治本之策，是放松对工业用地的价格管制与用途管制。建议解除工业用地的不当管制，让市场力量发挥更大的作用，鼓励按市场需求对工业用地进行集约利用、转让和再开发。

我们理解深圳市政府希望通过“土地整备”获得大块产业和公共设施用地的意图。但是，这项政策的效果还有待实践检验。我们特别建言：避免为了确保土地整备而不恰当地提高城市更新的门槛。在城市更新与土地整备同时推进的地方，拟把选择权交给基层、交给市场，这样会有利于完善土地整备政策，从行得通的举措中吸取营养。

下定决心普遍确权

我们看到，对“统征统转”尚有未了事宜的那部分土地，上层强调“应（征）转未（征）转”，基层则强调“应补未补”，所以这部分土地的权属并没有“做实”。我们建议，把普遍确权列为深圳二次土改的基本内容。具体目标就是，在全市范围土地的国家所有权基础上，明确“房屋的私人所有权加上可随房合法转让的土地使用权”，为正规市场的发展奠定产权基础。

深圳历次处理历史遗留问题的文件，共识度最高的部分就是承认原住民在一定限度内的土地房屋为合法：（1）“户均独栋480平方米建筑面积”；（2）“人均100平方米的集体工商业用地”；（3）“户均200平方米的公共设施用地”；（4）历次政策承诺给原住民留用开发的土地。但由于对超限房屋土地的处理意见高度分歧，结果导致容易办的也没有办完。我们建议，简化合法门槛，搁置意见分歧，把容易确权的部分先完成确权。

具体做法上，政府可宣布在以上限度内的个人住房为合法，确权一律免地价、发红本；对集体工商业用地及厂房，按股份制的框架，确立股东为原住民自然人，法人为原集体组成的股份公司，然后按现代企业制度完善治理结构。在执行上，申报确权是居民的权利，受理申报是政府长期要履行的行政义务，民举官办、不举不办，什么时候举就什么时候办。

对于非深圳户籍的外来人口，过去通过投资、长期租赁等途径拥有的物业如何确权？建议在总结经验的基础上推出新的确权政策，主要是：经由一定程序确认为深圳人口的外来人，凡是在规定年限以上（例如5年以上，或2004年及以前）购买了原农村集体土地建房权而建成的住宅或工商业用地，原则上与原村民一样，享受上述确权政策。如果非深圳户籍的外来常住人口是通过签订有限年期的租赁合约来获得物业的，那么本着尊重契约的精神，就应当承认他们在租赁合约所规定年期内的使用权，并将租赁合约到期之后的使用权确给原土地所有人，即租赁合约的出租方。

区别处理“违法超建”

超过户均独栋480平方米的居住房屋、人均100平方米的集体工商业用地，实行类似“累进税”的政策，即超限越多，“确权税”税率就越高。建议先把累进确权税的最高适用范围，定在户均960平方米住房、人均200平方米集体工商业用地的限度之内。在此限度之内的，缴付“累进确权税”完成确权。超过此限的，暂缓受理确权，待普遍确权推行之后，在调查研究的基础上，择机制定高额罚款、局部拆除、平价征用等政策，以体现压缩超额“违建”收益空间的决心。

把上述三种确权方式组合起来，就构成了“推广更新、普遍确权、区别对待”的政策框架。这既有利于将原住民的大部分房产纳入合法范畴，又惩罚了严重超建行为。同时，在改革期间拟继续“保持查违的高压态势”，准备有针对性的执法预案，以降低“新一轮改革刺激新一轮违建”的风险。

我们估计，在未来五年或稍长的时间里，深圳或可完成300~400个城市更新项目，再按“应确尽确”的原则，还可完成约1亿平方米建筑面积的“无偿确权”，以及经由累进确权税完成确权1亿平方米建筑面积。

这样，就有望把历史遗留给深圳全部“违建”的过半之数，纳入合法框架。政府则有望通过确权服务收取数十平方公里可用的公共用地，尤其是10万户深圳原村民以及所有基层社区，都将获得限额内的“无偿确权”这一点，必定广得民心，从而显著改善深圳的社会生态，为更全面的现代化大都市建设，奠定坚实的基础。

必须看到，人们在“法内”和“法外”世界里的行为，存在着系统性的差异。深圳原关内和关外，在城市景观、土地和空间利用效率上的差异，印证了这一点。我们认为，在“法内”世界以合法权利为基础的、以市场为导向的城市开发，比在“法外”世界的扭曲演化，具有更为远大的前景。我们也相信，当深圳市政府和社区基层双双摆脱了历史遗留问题的纠缠时，这个中国的改革之城就完全有希望率先转向崭新的城市建设与开发模式。这将告别以水平扩张为主要特征的、蔓延式的城市发展，转而把城市建设得更紧凑、更立体、更便利、更适宜于时间成本高的人群创业和居住。这样的转变，代表了全新的城市建设思路，也顺应政府职能转变的潮流。

---

1. 本章为深圳研究综合报告的摘要。本章执笔（按姓氏拼音排列）：崔旭、黄懿杰、李安宁、李力行、李昕、陆振朋、茅锐、乔仕彤、王敏、吴莺莺、徐建炜、徐远、薛兆丰、杨继伟、尹建红、张惠强、张霁阳、张琰、周末、周其仁。

第二章 更新城市的市场之门

——深圳市化解土地房屋历史遗留问题的经验研究[注]

深圳在快速工业化的过程中耗尽了全域的建设用地，遗留了大量历史问题，集中表现在天量的“合法外用地”“合法外建筑”与合法土地房屋并存，形成新的二元结构。要解决这些问题，既不能急，因为铁腕拆除的风险不可控，也不能拖，因为无法承受拖延的高昂代价。

深圳的实践经验中，包含了可行的、正确的政策元素。其中的突破口，是通过收取一个各方可接受的比例的土地作为对价，把“合法外”的土地和建筑纳入更新城市的准入范围，确立更新后土地房屋的法律产权关系。这样，就可以打开更新城市的市场之门，走出市场机制配置城市空间资源的新路。

深圳的成功，从来就不靠资源富足、幅员辽阔，而是靠思维开放、理念先进、敢于革新。只要尽快确立“尽可能把绝大多数人的活动纳入合法框架”的执政理念，摆脱“新官不理旧账”的惯性，主动创造条件，深圳就有可能变危局为机会，成为屹立在华南的世界城市一极。

引言

深圳的发展史，是一部改革开放引发快速城市化的历史。从1979年到2011年，深圳市的建成区规模从3平方公里到863平方公里，增长

300多倍；城镇人口从3万人到1 500多万人，增长500多倍；GDP从1.96亿元到突破1.1万亿元，增长5 000多倍。这在城市发展史上是难以被超越的纪录。[注]

放眼未来，深圳再次面临新的机遇。综观全球工业化、后工业化与城市化大势，基本趋势就是经济、人口与资源在空间上的持续集聚，带来经济密度的大幅提升。我们相信,中国未来城市化的进一步发展，将在高度繁荣的华南地区，造就以一两座国际大都市为核心的都市圈，成为覆盖全域、辐射全国、影响东南亚的增长极。在形成未来增长新格局的城市间竞争中，深圳理应当仁不让。

深圳也面临一连串挑战。比较紧迫的是，这个快速增长的城市可用的未建设用地已几近耗尽。深圳市国土面积为1 991.64平方公里，除去农用地面积916.17平方公里外，建设用地面积已达934平方公里，占全部国土面积的47%。在规划的约束下，到2020年，全市实际可新增建设用地仅为42平方公里。[注]实际上，2008年以来深圳的土地供应量一直在下降，土地供应任务从2009年起连续三年没有完成。[注]

对照毗邻深圳的香港，开埠170年，建成区面积只占全部土地面积的21%，不到深圳的47%的一半。内地城市中，北京建成区面积仅占全市总面积的8%，上海和广州则分别为13.5%和12.5%。显然，深圳既没有外扩的空间，也不可能在现有城市框架内大幅度增加建设用地。要在未来的城市竞争中胜出，深圳必须更新思路，寻求新的突破。

换一个角度来看，深圳尚有提高土地利用效率的巨大空间。2010年深圳每平方公里的GDP为4.77亿元人民币，在国内领先（北京为0.9亿元，上海为2.7亿元[注]），但相比于香港的14.3亿元和新加坡的18.4亿元，仍有不小的距离。在深圳市内，原关内与关外的土地利用效率也存在着巨大的差别：关内每平方公里GDP达到12.4亿元，而关外仅为2.8亿元[注]，说明深圳拥有进一步提高土地利用效率的极大潜力。

深圳未来的城市发展，重点在存量土地的再开发。但是，伴随着深圳奇迹的创造，以往的快速发展也留下了大量复杂的历史遗留问题。最集中的表现，就是在这座现代化的城市中尚存在着天量“违法建筑”。㊟粗略统计，深圳市全部现存土地和房屋中，“合法的”与“合法外或违法的”，几乎各占一半。这些“法外世界”里的土地与建筑，政府拿不走、村民用不好、市场难作为，严重阻碍了土地和空间资源的再开发与再利用，成为深圳争当未来城市增长极非挣脱不可的锁链。

本书旨在梳理深圳土地问题现状，厘清历史遗留问题的根源，分析再开发面临的约束和困难，并为寻找解决问题的突破口提出建议。

高速发展的急就章

背景：土地转让制度的变革

20世纪80年代初，当中国打开国门开放市场的时候，土地作为最基本的生产要素，仍受到高度严格的计划管制。1982年《宪法》第十条明文规定：“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”在此框架下，任何建设用地的需求，都只能通过政府征用、划拨来获得满足。为了率先抓住改革的机遇，尽快满足外来投资者投资办厂、建设基础设施和安置大规模流动人口对土地的需求，深圳成了土地政策调整的先行者。

1987年12月1日，深圳市政府第一次采取公开拍卖的方式，向市场有偿转让了一幅国有土地的使用权。1987年12月29日，广东省人大常委会通过《深圳经济特区土地管理条例》，首次规定“特区国有土地实行有偿使用和有偿转让制度”。在深圳先行先试的基础上，1988年全国人大通过了《宪法》第十条的修正案：“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定

转让。”这样，土地使用权的转让，第一次有了合宪的制度基础。当时的改革从实际出发，通过使用权的转让实现了土地流转，解决了开放环境下发展经济的燃眉之急。

不过，尽管《宪法》规定“土地的使用权可以依照法律的规定转让”，但当时并没有现成的法律可“依照”。譬如，农村的集体土地属于可以“依照法律的规定转让”的范围吗？我国宪法规定，城市土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地属于集体所有（法律规定属于国家所有的除外）。同时，从1986年到1998年的《土地管理法》，都规定了农村集体土地仅限于农用或农民自用，不得转让给非农民主体用于非农建设。对农村宅基地的市场流转，政策更是多次加以严格禁止。2007年12月30日，国务院专门下发了《关于执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》，重申“农村住宅用地只能分配给本村村民，城镇居民不得到农村购买宅基地、农民住宅或小产权房”。结果，农村集体土地被排除在“依照法律的规定转让”的范围之外。土地使用权的转让，在事实上已成为国有土地特有的权利。在此法律框架内，农村集体土地唯有被征用为国有土地之后，才能进入市场流转。这就在制度层面内生了一个独特的资源配置逻辑——“先国有化、后市场化”。

随着工业化、城市化的迅速发展，特定区位的土地价格爆长，巨大的土地增值收益触发了各地的“土地饥渴”，从而派生出地方政府不断把更多农村集体土地转为国有土地的冲动，并连带激发扩张城市边界的无尽动力。中国从此迈出了“土地城市化快于人口城市化”的步伐。同一过程中，尽管法律没有给农村集体土地进入市场的合法通道，但农民及其集体，特别是大都市周围的农民及其集体，也逐渐认识到土地流转带来的土地增值机会。由于历史上农村房屋允许买卖和租赁，[注]城郊农民及其集体常常通过农房、厂房的转让来分享城市化带来的建设用地升值。城市政府夹在这些利益博弈之间，对上抵触部门的土地管制，为城市土地收益争取更大的空间；对下则坚决维护国有土地独有的合法转让权，追求扩大征地规模，并从严限制农民及其

集体分享城市土地升值收益。在实践中，“先国有化、后市场化”的制度安排，搭建了中央政府、地方政府，以及农民和农村集体之间博弈的舞台。

深圳：新二元的形成

1987年深圳土地的“第一拍”，打开了工业化、城市化的土地之门。1992年邓小平南方谈话之后，深圳的发展速度更加迅猛，平均每年新增建成区面积35平方公里，相当于东部一个中等县级市的市区面积。如此高速发展的势头，依赖大量新增建设用地，势必受到国家土地管制政策逐年收紧的限制和掣肘。

在此背景下，深圳市政府在1992年出台了《关于深圳经济特区农村城市化的暂行规定》，对原特区内农村土地实行“统征”，即把特区内全部农村土地转为城市国有土地。2004年，深圳市又对特区外农民实施“统转”，把全部关外农民转为城镇居民，以此实现深圳市全域的土地国有化。事后看，“统征”和“统转”除了谋求国有土地增量的相关收益外，更重要的是谋求消减国家土地管制对城市发展的束缚。在体制上，“统征”和“统转”完成了土地的全盘国有，终结了原先国有土地和农村集体用地并存的二元格局。

始料不及的是，“统征”和“统转”却造成了“对下”的麻烦和紧张，并由此悄然形成了一个新的二元结构。特别是2004年的“统转”，在补偿方面沿用1992年“统征”的标准，但事隔12年，深圳的地价早已翻番，而关外的原村民对土地升值也已经形成早先难以比拟的强预期。面对“统转”，原村民及其基层组织不难估算政府给付的补偿与日后土地升值价值之间的巨大落差。于是，原村民及其基层社区组织纷纷抵制“统转”，并在自己实际可以控制的土地上“种房保地”，形成“违建”和“抢建”高潮。根据2010年深圳完成的农村城市化历史遗留问题违法建筑信息普查统计结果显示，全市农村城市化历史遗留违法建筑普查总量为35.7万栋，建筑面积为3.92亿平方米，用地面积131平方公

里。注如此规模的“合法外土地”与“违法建筑”，在我国特大城市里颇为罕见。

更为严峻的是，生活在“违法建筑”里的外来人口多达700万人，约占全市总人口的一半。这一数量庞大的群体参与着深圳的建设，事实上也对深圳发展做出了不可抹杀的贡献。他们与原村民一道，构造了一个“非正规深圳”。在“非正规深圳”的“原农村集体经济组织继受单位”里，也有党组织、行政机构及合法的经济组织（社区股份公司），并实际担负着对深圳市半数人口的公共服务与社会治理。任何一届深圳市政府在处理“合法外土地”和“违法建筑”问题时，都不能忽视这种“非正规活动”的组织特征。

结果，经过两次推进，深圳全域土地在名义上已经全部国有，消除了在其他城市尚存的城乡土地二元所有制；但在全盘国有土地之内，深圳又生成了一个“法内世界”与“法外世界”旗鼓相当并密切交织的新的二元结构。

国有化的地，原村民的房

在深圳新二元结构下，房与地在法律上分离。土地在法律上属于国有，但建造在上面的大量建筑物却由原村民实际控制、收益与转让。对数目如此巨大、利益如此丰厚的“房地产”，市政府与原村民各自表述、互不相让，结果是土地和空间资源得不到有效利用，违法违规建筑层出不穷，政府不但要支付高昂的行政成本，还要面对潜藏着的较高的社会风险。

“房地分离”捆住手脚

在政府部门看来，既然土地已经全盘国有，所以部分事实上仍然被原村民及其组织控制的土地，就是“应征未征，或应转未转”的国有土地。什么时候政府要用土地，只需对加盖其上的房屋拆迁给予补偿，并不需要对房屋下面的土地再行补偿。但在世代生于斯长于斯的原村民看来，既然这部分土地在“统转”时未予足额补偿，或遗留了其他未了的问题，那就是“应补未补”的土地，因而仍然属于原村民集体所有。政府要拿走这部分土地，要讲程序和政策，不但要补房价，还要补地价。

麻烦在于，在地价翻番的背景下，当时未了的“历史遗留问题”，拖来拖去就变得难上加难。可观察的趋势是，土地的市价越高，相关各方就越难以达成妥协。此外，在地价升值预期的影响下，货币补偿方式也越发不被接受：当政府强调“以货币补偿为主”时，原村民也明白了“货币是易贬资产，土地才是升值资产”的道理。他们要求保留实物土地，本质上是要求保有部分土地的开发权。

尽管政府拥有名义上的土地所有权，但实际却难以行使；原村民虽然在事实上享有着使用、收益、转让等诸项权益，但不能堂堂正正地从事合法的开发与再开发，常常因此错失市场机会。尽管“违法建筑”可以避税，但这点“好处”似乎也难抵时时遭受“查违”“拆违”的巨大风险。这使深圳原本就很紧张的土地资源陷入了“政府拿不走、村民用不好、市场难作为”的困境，深圳市政府、原村民集体乃至整个市场都不是赢家。

例如，深圳宝安区沙井街道共和社区有一块占地3万平方米的旧厂房，早已整理为空地并计划改为商用。该项目在2005年就已申请报批，但整整七年都得不到批复，土地长期闲置。该社区还有一处办公楼和一处工业大厦项目也在改建中途被叫停。龙岗区三联松元头片区的更新项目，因为合法土地指标不足，从2004年开始就悬而未决，损失巨大。这些故事，在数百平方公里的范围内不断上演。

屡禁不止的“违建”

合法开发难上加难，“法外活动”就有了不可抗拒的吸引力。由于合法合规开发的代价过高，不少基层社区被推入“快违建、快收益”的怪圈。宝安区西乡街道河东旧村本是遵纪守法的社区，多年来基本没有抢建和违建，始终寄希望于合法报批、统一改造。但是，由于项目内很大一部分原村民的宅基地没有合法手续，所以一直不能动工。对比之下，一河之隔的河西片区不惜顶着“违建”风险拆掉了旧房，建成先进的新小区，不但很快收回了建设成本，还给社区带来可观的收益。于是，河东村的干部群众愤愤不平，纷纷抱怨“守法不如违法”。又如，宝安区福永街道新田社区的工业园因为被划入生态控制线，厂房无法出租，但每年仍需支付利息数百万元，人均超千元。同样，前述共和社区被叫停的办公楼项目也因为项目搁置，每月承担的利息甚巨。合法化的超高成本为渊驱鱼，不断把社区和原村民“赶”向违建！

总体来看，2004年“统转”后，原特区外几度出现“违建”高潮，“违法建筑”也逐渐发展出了包括“统建楼”[注]在内的多种形态。尽管深圳的“违建”潮大体上已经平息，但“查违”工作成本巨大。过去教训的启示是：经济规律不可抗拒，只要违建收益大大超过违建成本，这类活动断难以根除。

高昂的行政成本与潜在风险

“查违”任务艰巨，深圳各级政府背负了昂贵的行政成本。建制上，市规土委下属的监察支队按副局级机关设立，在全市共有1 000多人的编制。为了查违，还列支了可观的预算，用于集合指挥中心、移动工作站、遥感监测、在线督察、视频监控，“天上看、地上查、网上管、视频探”，并与设在区县一级政府的查违办联合“作战”。

查违工作要高度依赖基层社区组织的支持。但实际上，特区外不少基层社区不同程度地介入“法外世界”的经济活动，不少基层干部对

查违抱有很强的抵触情绪，而在市场机会刺激的"违建"潮涌之时，也容易引发官民对立、矛盾激化，发生防不胜防的恶性事件。同时，查违涉及的经济利害极其重大，还需防止查违权力自身的腐败。2004年以来，一批查违工作人员因此被追究刑责。监察支队负责查违的官员，戏称自己身处"高危行业"。

"高危"危及的是整个深圳社会。在一派繁华之下，深圳隐藏着活跃的法外活动、天量的"违建"，以及民间不满与底层埋怨。社会关系中潜藏的某种紧张，可能催生谁也不希望发生的突发事件。有远见的深圳领导人对此不会不察。只有深刻理解上述经济现象之间的因果规律，追本溯源，认清要害，在"堵"与"疏"之间果断抉择，才能扭转恶性循环，让深圳的房地市场朝着符合市场经济规律和可持续发展的方向改进。

可供选择的政策思路

深圳要大步迈向未来，无论如何要摆脱历史问题的纠缠。为此，有必要冷静分析面临的形势，凝聚共识、汇聚解决问题的积极因素，选择切实可行的政策思路。分析表明，解决深圳土地方面的历史遗留问题，既不能急，也不能拖，而只能从深圳自己的实际经验中提炼正确的政策元素，找寻解决难题的有效途径。

急不得：铁腕拆违的风险不可控

或有意见认为，只有对"违法建筑"施以铁腕、全面围剿，才能宣示政府维护土地国有的坚强决心，才能对违法行为产生可置信的威慑，彻底截断多年剪不断、理还乱的"违建流"。这个意见很痛快，但它可能高估了铁腕拆违所能达到的极限，低估了潜在的风险。

首先是其社会和政治的风险。近几年的群体性事件，表明随着社会发展，民权意识越来越强，而政治、立法、司法和舆论对民愿、民权的支持也成为一个日益加强的趋势。从深圳社区调研的情况来看，2004年被迫“转地”的后遗症使得不少深圳原村民及基层组织对政策抱有不满，甚至对抗的情绪。在此背景下，处理历史遗留问题稍有不慎，可能人为激化矛盾，动摇深圳稳定的大局。

再者是其高昂的拆迁成本。2010年龙岗区南湾街道拆除了一座17层、建筑面积900平方米、造价1 200万元的楼房，拆除费用高达200万元，每平方米约2 200元。注 如果要对全市3.9亿平方米的“违法建筑”实施全面拆除，仅财政负荷就无法应付。

最后，深圳的“违法建筑”在事实上承载着大量人口和经济活动。对全部“违法建筑”实施全面拆除之后，难以想象深圳还能维系正常的运转。操之过急的取向，定会让深圳经济社会不堪承受。

因此，“全面拆除违法建筑、立即消除全部违建”，绝对不是一个现实的选项。事实上，我们也不相信有谁真的倾向如此冒险的政策。但是，把“拆违”扩大到超越其合理极限的现实危险还是存在的。为此，有必要主动抑制操之过急的情绪，特别要防止脱离实际的激进倾向在决策层蔓延。

拖不得：久拖不决的高昂代价

深圳国土面积不大，市域边界无法扩张，城市开发程度较高，可用建设空地已经很少。唯有形成统一、运作良好、交易成本较低的土地和空间市场，才能吸引多种稀缺战略资源的流入、重组和集聚，为容纳未来5万亿元、10万亿元的经济总量提供城市空间支持。

显然，“法内世界”与“法外世界”旗鼓相当的新二元结构严重妨碍深圳实现上述战略目标。全市近一半的房屋建筑处于“合法外”甚至“违

法”的状态，加之两部分资源在空间布局上“插花”交织，使得深圳土地和空间要素的整体流动性很低，制度性摩擦极大，难以有效再开发、再利用。这与深圳经济转型的要求相悖。

拖延不仅不能化解深圳的历史遗留问题，还会增加以后解决问题的难度。同样，面对大问题，提几条小政策，选几个小试点，然后试上几年，再讨论几年，最后还是“试而不决”，对解决根本问题难有建树。城市间竞争如逆水行舟，如果深圳有遗留问题的包袱而其他城市没有，或者其他城市的包袱小得多，那么投资机会和发展机会就可能流入其他地方。对此，深圳不能视而不见。

从行得通的经验里提炼政策元素

既急不得，也拖不得，那就只有在可行经验中提炼对策。我们在调查中发现，即使在深圳“合法外土地”和“违法建筑”密集分布的地区，也蕴含了很多成功的应对经验，从中可以发现切实可行、值得总结和推广的办法。

成功管理“违建”出租房

大量违建房屋向市场出租，是深圳的普遍现实。政府的一种选择是，既然不承认违建的合法地位，所以连带也就不能给违建出租提供合法的空间。但是这样一来，“违法”的范围就可能从建筑扩大到依托建筑的房屋租赁，从房东扩大到全体房客，反而让“违法”活动显得人多势众，给深圳的社会管理留下更大的麻烦。

深圳市政府选择了另外一种做法。2003年以后，深圳市房屋租赁管理办公室（“租赁办”）把原来的房屋租赁许可制主动调整为房屋租赁登记（备案）制。新制度除禁止出租的六种情形外，把其他房屋出租分为两类，对有合法产权证明的，用登记制；对无法提供合法产权证明的，用备案制。后者只要能够提交街道办等基层组织开具的房屋

利用权利证明、场地使用证明和租赁合同书，即可备案。这就有效地把很大一部分没有合法产权证明的房屋，也纳入了租赁市场的有效管理。由此，租赁办“以屋管人”，对庞大的流动人口实施了全覆盖管理，避免了因为“违建”的存在而进一步派生出一大批“违租人口”。

登记“违建”场地上的工商户

大量工商户和小微企业对活跃市场和增加就业做出了贡献。但是，受经济实力的限制，小工商户往往租用“违建”作为工作场地。这就带来一个难题：如何在工商注册登记过程中满足“合法工作场地”的法定要求？如果坚持经营场地必须合法，大量深圳的工商户就势必沦为“无照经营”，徒然壮大非法经济的力量。反之，如果把违建也纳入“合法场地”的范围，会不会因此鼓励了“违法建筑”？

深圳市场监督管理局的做法是：“放宽企业住所或经营场所登记条件”，对暂无法提供有效房产证明文件的房屋，由各区人民政府（管委会）和多种基层管理机构出具同意在该场所从事经营活动的证明，然后允许经营者凭该证明办理工商登记。这就把“违建”与利用“违建”的工商经营活动恰当地区分开来，扩大了政府实施有效管理的范围，大大减少了非法经营户数，促进了市场的良性运行。

管理“涉违”消防和网吧的经验

深圳的消防大队从实际出发，把消防鉴定验收制改为备案制，在消防设施、安全出口、消防车道、防火间距等技术标准方面，按照“从旧不从新”的原则实施管理。特别是，深圳把消防鉴定与土地权属分开来处理，重点监管消防，而不管建筑的用地性质，对满足消防最低要求的“违建”，也发放相关证件。

市公安局处理“黑网吧”，也提供了类似的经验。过去申领网吧牌照需要一个前置条件——合法的房产证明。按此规定，绝大部分网吧

都是“黑”的。公安局修订了相关办法，改为只要“虚拟空间合法”，终端在哪里都可以。这就意味着对网吧的管制网开一面，重点是网络安全得到了有效的监管。

以上经验的共性是从实际出发，区别对待，尽最大可能把那些对他人与公众无害的经济活动纳入合法化的空间。

突破口：城市更新

如果说以上办法还是间接应对“合法外土地”和“违法建筑”，那么城市更新则是深圳找到的综合解决历史遗留问题的一个政策突破口。

2009年，广东省出台了“三旧改造政策”，[注]深圳市于同年12月相应出台了《深圳市城市更新办法》，对城市更新进行政策规定。其主要做法是，引进市场开发主体，对项目地块上的全部物业重新规划、实施二次开发。其中，凡需要拆迁的，由开发商承诺对原业主赔偿，双方达成协议后，政府再以协议出让国有土地的形式，将项目用地转让给开发商。

此项政策受到了广泛的欢迎。截至2012年10月，纳入城市更新计划的项目共342项，总占地面积为30平方公里。在2011年深圳市批准预售的380万平方米商品房中，约有150万平方米来自城市更新项目。

囿于思维惯性，最初的城市更新政策要求项目用地必须全部合法。但是，由于合法土地数量不多，且与“合法外土地”插花交织，导致城市更新项目的推进十分缓慢。针对这个困局，相关部门主动松动立项规定，先是规定在申报立项时允许“合法土地占70%，合法外土地占30%”，等到项目完成时，再达到“全部土地合法”。

深圳又进一步提出“20–15”准则，形成了扩大城市更新范围的新思路。这里“20–15”准则里的“20”，就是对更新项目“合法外”用地实行二

八分成，当项目申请方同意把20%的“合法外”土地无偿交给政府后，这部分土地就获得了参与城市更新的资格。然后，从余下可开发的土地中，再拿出15%来作为公共设施的配套用地。新政策规定，只要满足了“20–15”准则，政府就不再计较“合法非法”，全部项目用地都进入城市更新，并在更新后全部可以合法颁证。

这一系列政策的含义，就是缴付一定的代价，“合法外”的土地和建筑就经由城市更新转为合法，并在合法权益的基础上再开发和再利用。更重要的是，政府不再把全部土地先集中到自己手里，再出让给市场。政府只要确保项目开发的公共用地，对土地确权设置必要的门槛条件，保障过程的社会公正，就可以把其余的事务交给市场，让相关各方按契约原则进行交易。政府适时转变职能，更集中于确保公共与配套设施的提供，就突破了“唯有国有化、才能市场化”的模式，对深圳以至全国城市土地制度的变革具有实质性的开拓意义。

以上经验，体现了一个基本的政策思想，就是“尽最大可能把大多数人的经济活动纳入合法框架”。以此为出发点，从行之有效、做得通也说得通的实践中提炼出正确的政策元素，就能够形成新一轮土改的可行思路。

可选政策的讨论

乍一看，历史留给深圳的包袱非常沉重，令人望而生畏。但是，正因为包袱沉重，才必须对历史遗留问题采取分解策略。我们相信，只要恰当地分解问题，选择合适的政策工具，历史包袱再沉重，也有望分步解决。

放宽准入，进一步扩大城市更新的范围

在可选的政策中，我们首推“放宽准入，进一步扩大城市更新的范围”。这是因为，城市更新政策已在一定规模上实施，并得到各方的积极响应。针对实施中提出的问题，丰富和完善现行城市更新政策，是一个风险较小、收效较大的突破口。

这里包括三个要点。第一，进一步降低“合法外土地”和“违建”进入城市更新的门槛。经验已证明，当城市更新的进入门槛从“全部合法”调整为“部分合法”时，这项政策的可行性就大大增强了。未来可否考虑，进一步降低城市更新的门槛，允许更高比例的“法外资源”经由城市更新转化为合法？我们认为可以。因为这里所说的降低门槛，并不是无原则的“合法、非法一风吹”，而是区别对待，给法外土地设置了再交政府20%土地的附加条件。这实质上是一笔“确权税”，反映了合作开发、多方共赢的思路。这一思路在广东其他地方的“三旧”改造政策中也有多方面的体现。

建议进一步降低深圳城市更新的进入门槛。在原则上，即使更高比例的法外土地和“违建”，只要同意缴纳“确权税”，就可以考虑纳入城市更新立项。“确权税”的“税率”，可通过一定的权威程序加以确定和调整，以适应多种多样的实际情况，譬如由单一的不变比例（20%），完善为随“合法外”用地比例增加而累进的多级“确权税率”（见下文的讨论）。以此为基点，更大幅度推进城市更新政策的适用范围，让城市更新政策“叫好又叫座”。

第二，拓展城市更新内涵，覆盖更多类别的存量资产。从深圳的实际情况看，特别要把现存工业用地和厂房的利用、改造、更新放到突出的地位。这里的症结，是过去多年为了扶持工业的发展，人为压低工业地价，导致对工业用地的需求虚高，造成工业地产占用过多，利用不充分、不经济、不集约。更重要的是，为了防止寻租行为，又实施烦琐的行政管制，令工业用地的再利用变得困难重重。建议松动对工业用地存量资源的价格与用途管制，允许原集体经济组织的存量

工业地产入市；对于其中的“合法外土地”和“违建”，可参照“确权税”的思路处理。

事实上，为优化空间资源配置、促进产业转型升级，深圳市政府于2013年1月发布了《深圳市人民政府关于优化空间资源配置促进产业转型升级的意见》及六个附属文件。根据文件规定，原农村集体可以将其实际占有的、符合规划的合法外工业用地使用权公开挂牌出让，原农村集体可分享部分土地出让收益，并持有部分可向市场供应的物业。当年年底，深圳市首宗由原农村集体实际占有的工业用地成功挂牌出让。[注]此次土地公开出让，深圳市政府得到70%的土地出让收益，原农村集体获得30%的土地出让收益并持有20%的开发物业。

这一案例的现实意义在于：现存土地权益关系得到更新，原农村集体实际占有和控制的“合法外用地”重新被纳入合法利用的轨道，为产业发展提供新的空间。同时，政府职能从包办城市土地供给，转变为以分成土地出让收益确保城市公共设施的供给，诱导新的市场主体对城市发展的潜在机会做出更为积极的反应。

积极主动地走立体城市之路，利用市场机制配置城市的空中和地下资源

由于改革开放以来超常的高速发展，深圳已没有水平扩张的机会，未来只能从更合理提升立体城市的密度里寻找进一步发展的空间。为此，深圳理应比其他城市更主动地探索城市立体空间配置的体制和机制。

调查发现，在市场建设和更新的实践中，适度增加容积率、建筑密度和其他适度增密的做法，受到市场欢迎，并且实际上成为解决历史遗留问题的利益平衡筹码，因而有着极大的市场需求。然而，受理念、规划、技术和管理能力等实际制约，容积率等立体城市元素的供

给却高度稀缺，尤其是配置这类高度稀缺资源的办法，尚有较大的改进余地。

我们建议在增加规划的程序合理性和权威性的基础上，探索利用市场机制配置容积率的可能。例如，在深圳2012版容积率规划的基础上，原则上容许低于法定容积率的楼宇所有者，可将自己不用的容积率，集中到一个公开交易的“市场”里由需求方竞价购买。也就是说，经由自愿交易为增量容积率定价，然后按出价高者得的市场准则，配置该稀缺资源。

对城市地下空间资源，也按同原则处理，考虑设立地下空间再拍卖的机制。

分区、分步推进确权

考虑到合法外用地和违建的数目巨大，覆盖人口众多，为根本化解其中的经济、社会、政治风险，我们建议以本次土地改革为契机，分区、分步推行确权。

“确权”指的是明晰全部土地房屋的产权关系，解决历史遗留问题，把所有城市空间资源纳入统一的法律框架，根除与现代法治社会不相容的新二元构造。为实现以上改革目标，以分区、分步为策略，先易后难、逐步推进，谋求积小胜为大胜。

分区的办法，既可按习惯划出确权的“试点区”，以及试点取得经验后的“推广区”，也可先制定确权试点的政策，鼓励各行政区主动申报。我们建议，试点区不可过小，且优先考虑选择确权能够带来较大的市场前景的区域。譬如，可以考虑在前海四周选择若干社区作为第一批确权的试点。

分步就是针对实际情况，区别对待，先易后难，争取最多数原村民和原集体经济组织的接受、理解、同情和支持。

第一步，应当根据以往处理合法外用地的历次文件规定，设立一个人均占地和建筑面积的基本标准。凡在此标准之内的各类用地、住宅和工商建筑，应普遍受理登记。受理后，按公布的政策规范确权，免补地价、免交手续费，一律颁发商品房产权证，作为确权的第一推动。

在执行上，符合条件的居民有权申报确权，而受理申报则是政府的行政义务。原则上民报官办，什么时候报什么时候办。如果一户居民拥有超过以上标准的违建，则允许其自行决定申报其中一处合乎标准的房地产的确权。对独栋面积超限的，建议采用分割式确权，即参考现存房地产分割售卖的办法，仅对限度内的面积颁发房、地产权证。

得到确立的产权，是村民私有的房产所有权，以及连带所占用的国有土地的私人使用权，并按通行的“地随房走”原则，拥有房地产整体可转让、可抵押或质押的产权权能。

确权时，考虑到原农村土地集体所有制下农民宅基地的性质，尝试加长这部分国有土地的使用权年期，设置更长久不变、有条件可转让的使用权，探索我国土地物权制度的进一步完善。对更长久的土地使用权，法律上可考虑收取土地使用税、房产税或物业税。

考虑到非深圳户籍的外来常住人口通过投资、长期租赁等途径拥有的物业也占有相当比例（一般估计是住宅类中外来人占不到40%，工商用地则占60%），拟在明确“尊重历史、尊重市场契约”的原则下，探索这部分确权的具体政策。如各方对此争议较大，可维系现状先行登记，待政策明确后再行确权。

考虑到深圳在2004年统转之后，法律上已不存在集体所有的土地，所以，原集体资产在原则上都要先确权给原村民自然人，然后再将这部分产权入股社区股份公司，形成“国家所有、个人使用、入股公司”的格局。这样，既保证基层社区拥有一定规模的公司资产，又明晰股份公司的股东为原村民，为完善基层经济组织的治理结构奠定基础。

对于历次政策规定留给集体的非农建设用地指标，凡没有“落地”的，应兑现历史承诺，把指标落到地块，并给原村民确权发证。对于确实没有足够资源让指标落地的社区，建议开展非农建设用地指标的交易，允许原村民将无法落地的“指标”，转让给尚有空地的社区。

给限额内的房屋确权颁证，可能遇到建筑物带有安全隐患的问题，由此发生确权后的行政责任。建议引入商业保险，开发“历史遗留问题房屋安全险”，并规定申请确权的历史遗留物业必须购买该险种，一旦出了问题由商业保险解决，免去确权中主管部门过重的行政责任。

第二步，对超过合理限度的物业，收取“累进确权税”后确权。同样根据以往处理合法外用地的历次文件规定，设立一个人均占地和建筑面积的上限。凡在基本标准之上但在上限额度以内的房屋和土地，通过缴纳“累进确权税”完成确权。

考虑到与城市更新政策的衔接，“累进确权税”的起征点，当与“20–15”准则相当，然后累进增加，以显示政府鼓励参与城市更新；也可以一体化考虑，使得城市更新政策中违建税率与此处的累进确权税率的设置一致，让全面确权成为城市更新的基础。

这样，加上前述免费确权的部分，在确权限额的范围内，原村民（包括合乎条件的外来常住户）的物业都有了清晰的权属登记，既可为他们提供合法的权益，也构筑了长期稳定税收的重要来源。

第三步，对超过确权限额的部分，从策略角度考虑先宣布“暂不受理”，待确权有了进展，再在专项调查的基础上，择机制定包括高额罚款、局部拆除、平价征用在内的多种政策，坚决压缩超额违建的收益空间。

上述三步，体现了“承认合法权益，酌情处置轻度违法，集中处罚重度违法”的原则，意在尽可能把原村民和基层组织争取到合法框架里来，然后在一元制度的框架内，发育城市建设与更新的统一市场。(注)

结语

深圳的成功，从来都是靠思维开放、理念先进、敢于革新。1979年，邓小平对广东开放讲过一句话：“中央没有钱，可以给些政策，你们自己去搞，杀出一条血路来。”数月后，深圳经济特区正式成立。自此，“敢为天下先”就成为这座中国改革之城的城市精神和城市灵魂。作为当年的一个边陲小镇，深圳靠观念、组织和制度的改革与创新，用一代人的时间建成积聚了1 500万人口、超万亿国民生产总值的现代化大都市，创造了中国城市化的奇迹。

今天，深圳的继续发展受到辖区面积不足的掣肘，也受到历史遗留问题的牵制，难以满足产业、人口和其他要素继续向深圳积聚和集中的要求。但是，深圳依然可以对内立体挖潜，获得城市未来发展所需要的土地与空间资源，从而牢牢把握成为国际大都市的机遇。

深圳不存在无解的难题。关键在于理念、认知和改革魄力。我们相信，只要确立“尽可能把绝大多数人的活动纳入合法框架”的执政理念，摆脱“新官不理旧账”的惯性，主动创造条件，打开更新城市的市场之门，深圳就一定能再走新路，再创辉煌。

---

1. 本章为深圳研究的综合报告。本章执笔（按姓氏拼音排列）：崔旭、黄懿杰、李安宁、李力行、李昕、陆振朋、茅锐、乔仕彤、王敏、吴鸾莺、徐远、徐建炜、薛兆丰、杨继伟、尹建红、张惠强、张霁阳、张琰、周末、周其仁。本章内容曾在《国际经济评论》2014年第3期发表。

2. 作为比较，东亚奇迹之一的中国香港，从1841年建市到2011年，人口从1.2万人增加到710万人。上海1843年开埠，人口不足10万，目前人口大约2 400万人，170年间约增长了200多倍。

3. 按照城市规划的惯例，城市建设用地一般不超过市域面积的50%。

4. 2009年，深圳计划供应土地28.5平方公里，实际供应土地约为年度计划的57%，2010年，深圳全市供地面积16.46平方公里，只完成全年计划供地任务的约61%。

5. 根据国家统计局年鉴数据库相关数据计算而得。

6. 根据深圳市2011年统计年鉴相关数据计算而得。

7. 这里的“违法建筑”，根据1999年出台的《深圳市人民代表大会常务委员会关于坚决查处违法建筑的决定》，以及2009年出台的《深圳市关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定》的有关规定来加以定义。大体可分两类，一类描述具体的违法条件，另一类则叙述各时间段未经处理确认的存量违法建筑与新增违法建筑。具体违法条件又按照用地合法性分为两种。一种是在所谓的合法外土地上的建筑，这部分土地名义上已经属于国有，但由于征地补偿不到位、生态控制线规划不合理、返还用地指标落不下等原因“应转未转”，还处于原住民的实际控制中。另一种则是取得合法土地使用权，但因改建、加建和扩建，政府不予颁发“五证”的建筑，例如原住民所建私房符合一户一栋原则但超过480平方米面积的部分。

8. 例如，1962年9月，经八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》（人民公社六十条）规定，“社员的房屋，永远归社员所有。社员有买卖或者租赁房屋的权利。社员出租或者出卖房屋，可以经过中间人评议公平合理的租金或者房价，由买卖或者租赁的双方订立契约”（第四十五条）。

9. 数据来源：http://news.dichan.sina.com.cn/sz/2010/08/17/200398_all.html。

10. “统建楼”原指政府或公司统一筹措资金、统一设计配套、集中兴建而成的办公居住或商品用房。随着深圳土地快速增值，村集体大批抢建违章的统建楼。这些建筑规模庞大，建筑面积通常在几万到十几万平方米之间，且在土地权属、工程用地和规划许可审批方面未取得合法土地房屋产权，成为深圳市违法建筑中体量很大的组成部分。

11. 资料来源：深圳广电集团，“深圳：17层违建楼耗资1 200万拆除费用要花200万”，2012-06-08，http://www.s1979.com/shenzhen/201206/0839127108.shtml。

12. “三旧改造”一词来源于广东，是广东省在推进节约集约用地试点示范省工作中特有的改造模式。其中“三旧”，分别指“旧城镇、旧厂房、旧村庄”。“三旧改造”是国土资源部给予广东省的特殊政策。在粤府〔2009〕78号文中，“三旧改造”的实施意见对现行的

国土资源政策有六大突破：一是简化了补办征收手续；二是允许按现状完善历史用地手续；三是允许采用协议出让供地；四是土地纯收益允许返拨支持用地者开展改造；五是农村集体建设用地改为国有建设用地，可简化手续；六是边角地、插花地、夹心地的处理有优惠。由于是试行的特殊政策，因此在完善历史用地手续方面，也只给了3年的时间，到2012年截止。

13. 2013年12月20日，位于深圳市宝安区凤凰社区的一块尚未开发建设的工业用地成功挂牌出让，深圳市方格精密器件有限公司以1.16亿元竞得。该地块面积14 568平方米，建筑面积69 900平方米，规划用途为工业用地（新型产业用地），土地使用年期30年。凤凰社区获得土地总地价款的30%并将持有建成后20%的物业，且方格公司允许凤凰社区以增资扩股方式成为方格公司股东，并持有公司一定比例的股权份额。

14. 深圳市政府于2013年12月30日出台了《深圳市人民代表大会常务委员会关于农村城市化历史遗留违法建筑的处理决定》试点实施办法，该办法自2014年4月1日起已在试点区域内试行。根据规定，部分违法建筑和违法用地可以分步得到确权。我们希望有后续的观察和研究，以对新政策的实施效果做进一步的评估。

第二部分
背景

第三章 历史遗留问题㊟

“历史遗留问题”，是我们在深圳调研过程中听到频率最高的词汇，似乎一切问题，都是历史遗留下来的。

所谓历史遗留问题，其实是改革快速推进、经济快速发展的另一个侧面，是当初改革“急就章”的副产品。不同的是，当初我们享受快速改革的成果，如今则要面对遗留下来的问题。

深圳是中国的改革之城。深圳的发展，一开始缺“钱”，后来缺“地”。相应地，深圳的政策也经历了从“要钱”到“要地”两个重要的阶段。新形势下，深圳的任务是发展新型城市，完成从“要地”向“要城”的转变。

引言：改革之城再出发

深圳是改革开放的排头兵。

改革伊始，深圳就和珠海、汕头、厦门成为首批经济特区。和其他三个特区稍有不同的是，当时深圳在版图上看起来只是个“省尾国角”的边防小镇。然而，或许正是因为没有其他城市源远流长的“历史”，深圳才可以轻装上阵，充分利用改革的机会，并推进改革。深圳从一开始就不一样，在对外贸易、招商引资、财政包干、工资人事改革、价格改革、外汇流通等重要方面，进行了勇敢的探索，发挥了先锋队的作用。而且，在改革历程的若干个关口，深圳都处于风口浪尖，发挥了重要、关键的作用。在国人眼里，深圳是名副其实的“改革之城”。

深圳成就的集中体现，就是这个改革前城镇人口不足3万人的小镇，短短30年成长为人口超过1 500万人的国际大都市。30年增长500多倍，堪称城市发展史上的奇迹。“人往高处走，水往低处流”，人口的快速、大规模聚集，亿万人的自发选择，背井离乡、克服阻力来到这个陌生的地方，是对深圳成就的最大肯定，也是对改革开放成果的最好诠释。

土地制度变革，是深圳改革的一个重要侧面。土地是最基本的生产要素之一，人类所有的生活、生产活动，都是在土地上进行的。几千年来，帝王将相不惜伏尸百万争夺的，无非就是土地和人口。土地不仅是农业生产的载体，更是所有的工业生产、商业活动、信息交流、科技研发的场所。土地制度的改革，是改革的核心之一。

深圳的土地制度变革，始终处于先锋的位置。特区建立早期，深圳就顶住压力，允许外商有偿使用土地，而且一租就是50年。1987年，深圳首次公开拍卖土地使用权，推动了我国土地有偿使用制度的改革，产生了深远的影响，甚至推动了宪法的修订。1992年，深圳实施“统征”，率先在关内实现土地全部国有化和农民市民化。2004年，深圳又再次实施“统转”，在全域实现土地全部国有化，以及农民市民化，深圳成为全国第一个没有农村建制的城市。这一系列的改革举措，既是因为深圳始终处于改革的第一排，必须往前冲，同时也充分体现了深圳作为“改革之城”往前冲的勇气。

深圳目前面临的困境，是在1991.64平方公里的划定土地上，除去916.17平方公里的农用地不可动用外，剩下的土地，特别是区位好的土地，已经基本被占用完毕。城市进一步扩张和工业化，特别是大项目，缺乏合适的空间，深圳的发展面临用地困难、无地可用的困境。在这一背景下，深圳再次发动土改，为进一步发展寻找空间。改革再出发，首先要做的就是看清面临的问题，而这些问题，常常被冠之

以“历史遗留”四个字。因此还是要从历史入手，理清问题的来龙去脉，从中找到解决问题的突破口。

从要“钱”到要“地”：快速发展的历史背景

改革开放刚开始的时候，国民经济还是以农业为主，工业化、城市化都还很落后。当历史站在1978年，我们缺的是钱，而不是地。早期的改革思路之一，就是用地生钱，获取发展的“第一桶金”。

用地生钱的一个思路，是在区位好的地方，比如罗湖，集中所有资金开发一小块地，建设商业地产，建好的地产出租获得一大笔资金，再反过来投入扩大再开发，通过滚雪球的方式，把开发区建立起来。

用地生钱的另一个思路，是靠“两张皮”，一张地皮，一张嘴皮。当时特区的政策基本上是国家“只给政策不给钱”，最初投入资金只有3 000万元国家贷款，如何利用好优惠政策，是快速发展的关键。一个做法是利用优惠政策把外商引进来投资，利用外商的钱，以及向中央各部委、其他地区、银行筹的钱，发展深圳的基础设施建设，推进深圳的工业化和城市化。

用地生钱的思路，由于可以借助金融杠杆而威力倍增。比如，利用一块土地的开发权，不等地基开挖、房子开建，就可以开始预售房屋，甚至预售楼花，拿这些钱来盖房子，这样开发的初始资金投入就很小，实为一种杠杆率很高的融资手段。因为这样开发的利润不菲，预售房的资金还可以拿出一部分投入下一期开发，预售下一期的房子，这种做法大大加速了开发进度，减少了资金约束。在“钱”稀缺的年代，这是个了不起的发明。以地换钱的做法，让深圳以3 000万元原始资本撬动了76.3亿元的基础建设投资。

以地换钱的一个里程碑，是1987年深圳土地拍卖的“第一锤”，从此开始了国有土地使用权有偿转让的历史，并对后来的财政、金融、城市化进程都产生了重要的影响，甚至推动了宪法的修改。土地的有偿使用，为解决改革开放初期的融资问题，打开了一扇宽敞的门。

经过一段时间的发展，情况开始发生变化，深圳的经济已经获得一定发展，资金已经不是很紧的约束，但是关内的土地却开始日见稀缺。这时候的情形发生了根本性的变化，“钱”日益多，“地”日益少，基本的约束已经由“钱”变为“地”。这时候的思路，已经由“筹钱”，转变为“筹地”。1992年的特区内统征，就是在这样的背景下发生的。

1992年6月18日，深圳市政府出台《关于深圳经济特区农村城市化的暂行规定》（以下简称《暂行规定》）实施城市化统征工作，全面实现了农村转化为城市、村民转化为市民。从20世纪80年代中后期开始，政府逐步划定了原农村用地红线。城市化统征时，一方面政府与原农村集体均签订了征地补偿协议（除上述用地外），另一方面在已有的用地红线基础上，政府又一次性划定一定数量的留用地（已办征地补偿手续）给集体。

《暂行规定》出台以后，深圳市把特区内的罗湖、福田、南山的68个行政村、173个自然村和沙河华侨农场改建为100个居委会、66个集体股份合作公司和12家企业公司，初步完成了深圳经济特区内的农村城市化转轨。到2002年6月18日，沙头角镇撤镇设街道办事处，第一轮城市化宣告结束，特区内的4.6万农民陆续变成城市居民。1992年的“特区内统征”，对权益进行了清晰界定，而且留下一部分土地扶持社区发展，补偿、留地总体上较为到位，而且当时的宏观经济背景下，城市级差地租还没有大幅上升，农民并没有太大的抵触情绪，总体的执行效果是好的。

尝到甜头之后，2003年10月29日，深圳市委、市政府发布《中共深圳市委、深圳市人民政府关于加快宝安龙岗两区城市化进程的意

见》（简称《意见》），把1992年的特区内同统征扩大到特区外（就是宝安、龙岗两个区），覆盖深圳全境。事与愿违的是，此时农民和农村集体的地租意识已经觉醒，而且2004年的“特区外统转”在多个方面考虑不周，给农民的补偿太少，也没有留下发展用地，最终实施效果很不好，农民大规模抢建，“种房保地”。深圳后来又出台多项政策，宣布农民建房为“违法建筑”，试图通过“查违”推进“统转”，减少转地的成本。

简单梳理深圳土地变革的历史脉络，其实可以发现，一切故事后面都贯穿着一条经济快速发展的脉络。从20世纪80年代的“以地筹钱”到20世纪90年代开始的“以钱筹地”，从1992年的“特区内统征”到2004年的“特区外统转”，都是在深圳快速发展的背景下发生的，其背后都有促进经济发展的影子。

快速发展的背面：历史遗留问题

快速发展是一个大的背景，而不是故事的全部。在这个大的背景下，倘若我们拨开枝叶，也会发现各种各样的问题。在快速发展时期，一些问题会被掩盖住，一些问题会在发展中得到解决，所谓“一美遮百丑”。这一美，就是经济的快速发展。当发展的潮水退去之后，没有解决的问题就会暴露出来，成为“历史遗留问题”。简言之，所谓历史遗留问题，不过是经济快速发展这同一枚硬币的另一面。从这个角度看，历史遗留问题也没有那么可怕。只不过，以前我们更多地欣赏快速发展的成果，而今天则不得不面对留下的问题。

深圳土地改革中的历史遗留问题，集中体现在天量的“违法建筑”上。根据深圳的统计资料，深圳共有61万栋建筑，其中违法建筑30多万栋；深圳总建筑面积7.52亿平方米，其中违法建筑面积将近4亿平方米。不管怎么看，违法建筑总量都接近占到深圳建筑总量的一半。

“违法建筑”总量和比例都如此巨大，让人不得不困惑：为什么一半人都在违法？究竟是什么“法”，这“法”合理吗？这要从这些建筑的历史脉络说起。

深圳建房的第一个高潮，发生在改革开放之初。当时香港等地的外商因产业转移纷纷把工厂转移到深圳，深圳市委1980年321号文和1981年11号文要求把“三来一补”（来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易）工厂引到特区外办，并把审批权下放给宝安县[注]政府。当时深圳重点发展特区内的基础设施，宝安县财政拮据，无力提供配套厂房和宿舍。农村社队响应号召，集体建厂房和房屋出租，增加了对外商的吸引力。

深圳建房的第二个高潮，发生在1986年。省政府批准宝安县为珠江三角洲卫星镇，享受政策优惠。国家城乡建设环境保护部1985年10月印发的《村镇建设暂行规定》中有：“村镇居民新建、改建、扩建住宅，报镇（乡）人民政府批准，建设主管部门核发准建证件”。宝安县国土局1987年37号文规定：“凡是使用耕地都要报县人民政府审批，使用原有宅基地、村内空闲地及其他土地由镇人民政府审批”。镇政府据此把宅基地划分到户，不少户主交钱领证，筹钱建房，掀起了建房的第二个高潮。

深圳建房的第三个高潮，发生在1992年邓小平南方谈话以后。不少社队为适应招商引资，采取灵活的方式与外商合作，比如合资建厂房、把土地租赁给外商建厂、与外地人合作建出租屋等。这些行为当时受到市、县政府的支持、宽容或者默许。

这三波建房潮，显然都是在深圳的工业化、城镇化的背景下发生的，在历史上都是做出了贡献的。然后，1993年撤县设区，特区外村镇规划、建房审批权力上收到市国土规划部门，政策掌握从宽变严，但是新规定迟迟未下达。新规下达以后，规定禁建、限建的地段本来

就存在的建筑，后来也被认定违法建筑。而新规定允许建房的地段，近20年来极少获准建房，但期间的快速经济发展，形成了大量的房屋、厂房需求。堵而不疏之下，在1993—1999年间形成了一个抢建的高潮。

2004年的特区外统转，是催生“违法建筑”的又一个重要因素。2003年10月29日，深圳市委、市政府发布《中共深圳市委、深圳市人民政府关于加快宝安龙岗两区城市化进程的意见》（简称《意见》），把特区外390万亩耕地全部“转”为市政府发展储备用地，每亩平均补偿最高仅有2.4万元，而且没有留下发展用地。广东全省征地按10%比例返还发展用地，而深圳转地仅返还5%，而且从已建成区扣还，大部分村实际返还土地为零。这种情况下，农民既没有耕地，也没有发展用地，政府储备用地却可以获得百倍以上收入，巨大的落差引发了又一个抢建高潮，村民纷纷“种房保地”。

回头看，倘若当初补偿不这么低，把该给的社保给到位，给村民留下合理的发展用地，合理妥善处理与原村民的利益划分，也不至于“逼”出这么多抢建房子来。

另外，生态控制线划定的不尽合理，也是产生“违法建筑”的一个原因。建立生态控制线本身是科学发展、美化城乡的需要，但是乱划生态控制线，则会产生问题。比如，生态控制线内本来存在的大量厂房、宿舍、村民、员工，按规定需要搬迁，但是搬迁需要的土地、费用和赔偿，却无人搭理。而且，外商不愿租用线内厂房，导致原村民蒙受巨大的损失。

综上所述，如此天量的“违法建筑”，至少有四个部分值得商榷：（1）历史上快速发展时期允许建设，后来法规从严而“划成”违法建筑；（2）1993年撤县设区之后，极少批准建房，与经济快速发展的需求之间形成张力，村民顺应经济形势，建房利用经济快速发展的机会；（3）2004年城市化转地时，补偿标准太低，社保没有到位，也没

有留下发展用地，政府与村民的利益分享划分不当，逼出来一大批抢建的违法建筑；（4）生态控制线脱离实际，也逼得村民不得不建。

深圳土地制度改革的“历史遗留问题”，是在深圳奇迹的背景下发生的，是过快发展这一枚硬币的另一面，当然其中也有政策设计不尽合理、执行不到位的因素。无论如何，解决目前的问题，是深圳再出发的前提。

是问题也是机会：要“地”还是要“城”？

历史总有遗留，留下问题，也留下机会。

在我国渐进式的、以倒逼为主要推力的、摸着石头过河式的经济改革历程中，有很多历史遗留问题，不仅在土地制度中存在，在社会政治、经济体制的各个方面都广泛存在。所谓历史遗留问题，既是我们的改革历程的必然伴生物，是历史上改革不彻底的产物，也是进一步改革的机会，甚至是着力点。

思路决定出路，改革者需要先有一个清晰的思路，尤其是一个清晰的方向。在梳理深圳土地问题的历史时，我们发现了一个从要“钱”到要“地”的转变。当历史站在1992年，这是一个不小的进步，标志着经济已经取得了不错的发展，我们告别了“一分钱憋死英雄汉”的时代。现在的问题是，过了20多年，“要地”的思路现在看来依然是进步的吗?

我们的看法是，在经历了20多年以后，“要地”的思路已经落后了。要地是工业化的思路，是为大工业找地，是为就业找场所，也是为政府找税收。在20世纪90年代，甚至在21世纪初期，这都是符合当时的发展阶段与经济形势的。但是，目前的基本经济格局已经发生了

重大改变，工业化超前，城市化滞后，世界经济可能陷入长期低迷，进一步发展只能靠内需，拉动内需必须靠城市化，建设有序的、现代化的城市，应该成为下一阶段改革的首要目标。我们的思路，也应该由“要地”转向“要城”。深圳作为改革的排头兵，有机遇，也有条件再次站在历史的前列。

现在城市的发展离不开产业的引进，离不开人才的引进，更离不开土地。空间资源的配置和高效利用，离不开科学的规划、指引。然而，空间资源得到高效利用的基础，是清晰的土地产权制度。正如深圳改革的实践者们所言，深圳再土改，关键还在“确权”。合理的确权思路，应该是在村民和政府之间找到合理的利益平衡点，农民交一部分土地给政府，相当于交税，换取余下土地的合法使用、流通、转让等权利，政府利用得来的土地建设公共基础设施，美化城市，促进产业升级。同时，政府要为村民余下的土地提供法律保护和公共服务，并从其工商业生产中获取税收，不断改善城市软硬件基础设施，建设现代化的城市。这样做，村民、政府都有好处。简要概括，就是“确权要交地，征地要留地”。

简言之，深圳改革应该脱离“要地”，转向“要城”，建立清晰的土地产权制度，建设现代化的城市。

要“城”的关键：破除二元土地制度

深圳土地改革中的历史遗留问题，其根源在于我国改革开放以来一直存在的土地二元制度。《中华人民共和国宪法》（1982）第10条规定，城市的土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地属于集体所有，法律规定属于国家所有的除外。1988年修宪，在第10条加了一句话，规定“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。这些规定，是现行国有、集体两种土地所有制的宪法基础。

倘若这两种土地享有同等的权利，两种土地所有制，甚至多种土地所有制，也不会造成问题，但是事实并非如此。宪法第10条关于土地使用权的转让要“依照法律的规定”是一个要害。1988年宪法修订以后，紧接着就修订了土地管理法，并授权国务院制定国有和集体土地出让的具体执行办法。问题是，国务院1990年就出台了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，却至今没有出台农村集体土地转让的有关条例，导致农村土地的转让至今无法可依，因而不能转让。

而且，在现行《中华人民共和国土地管理法》中，对集体土地流转依然存在重重约束，且看如下几条重要的规定：

> 第2条：任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。
>
> 第4条：国家实行土地用途管制制度。
>
> 第43条：任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。
>
> 前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。
>
> 第44条：建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。
>
> 第63条：农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。

这一系列规定，犹如一套组合拳，对农村集体土地的产权施加了多重限制，实际上形成了城市、农村二元的土地制度。农村的土地，不管是农用地还是非农用地，不经过征地程序转为国家所有，是不能成为城市建设用地的。具体而言，农村集体土地除了乡镇企业用地、宅基地和农村公用事业用地外，都是耕地；而且，农村集体土地不能用来进行非农建设，要进行非农建设必须先征为国家所有。这样，“国家”就成为城市土地的唯一供应方，垄断国有建设用地一级供应市场。

倘若农村土地没有明显的更高利用价值，这种限制也不会造成太大损失或扭曲，改革开放前，甚至21世纪房地产经济发展以前，大概都是这种情形。可是在城市化加速，城市地价快速上升之后，情况就大不一样了。由于“国家”是城市土地的唯一合法供应方，“国家”也就顺理成章地成为城市地租上升的唯一合法受益者。农村集体虽然占有大量土地，但是无法通过直接出让土地使用权而获得城市化带来的土地增值收益。土地必须先国家化，然后才能市场化，是二元土地制度的本质。

这种“唯有国家化，才能市场化”的做法，极大降低了土地市场和土地利用效率。比方说，地方政府对于土地的极度饥渴，以及派生的大量以土地为标的的寻租行为，都与这种制度安排紧密相关。地价的本质是租金，而非直接的价值创造。当一个经济中如此之大的资源总量进入寻租而非生产，如此之多的企业被租金诱惑之下而进入土地“开发”，背后的效率损失是难以估量的。笔者无意危言耸听，对中国的经济也还保持谨慎乐观，但是未来倘若发生经济停滞，与土地市场扭曲带来的寻租浪潮有很大的关系。即便不发生停滞，这种损失也是实实在在存在的。

深圳2004年的城市化转地，表面上是把所有农村集体土地转为国有城市土地，消灭了城乡二元土地制度。但是实际上，依然是政府垄断城市土地收益，农村集体依然不能分享城市化的收益。唯有国家化

才能市场化的思路并没有改变，消灭了旧的城乡二元制度的同时，产生了新的城乡二元制度。

而且，由于转地的补偿太低，只是按照原用途补偿，货币补偿只有12 000~24 000元，没有留下村集体发展用地，答应的社保也没有很好落实，农村集体村民利益得不到保障，不得不通过“种房保地”继续实际占有原农村集体的土地，在城市土地内部形成了“合法的国有土地”和“违法的占用土地”两种形态。换句话说，旧的城乡二元土地制度换了一种形态继续存在，成为新的二元土地制度。2004年的城市化转地以后，深圳的土地在法律上都是城市土地，土地利用不需要再经过国土部审批，摆脱了中央的控制，但是依然要面对原村民实际上施加的约束。

不破除二元土地制度，就难以建设高效的、现代化的城市。原农村集体居民实际占有大量土地，建造房屋出租，这些土地不能进入合法土地市场流转，无法进行有效配置，无法实现融资等高级要素功能，政府也难以进行合理规划，充分地利用地租规律，促进产业升级，合理高效利用城市空间资源，推动经济的进一步发展。

期待深圳继续改革

去过深圳的人，都不会忘记那个巨幅的邓小平画像。因为邓小平和这个城市的深切渊源，深圳人对这位伟人怀有特殊的感情。是的，没有邓小平，很难有深圳，或许深圳今天依然是一个名不见经传的边防小镇，市侩气息浓郁的香港人还会对这位小邻居投来鄙夷的目光。在改革的关键路口，没有邓小平等领导人的支持与肯定，深圳或许早就夭折了。而且，在改革的关键时刻，邓小平也是选择在深圳这个地方，伸出巨人之手，推动历史的车轮。

然而，将近十多年来，深圳的步子似乎慢了下来，不仅经济发展的步子慢了，改革的步子也慢了。如果说2004年的“统转”是一次颇有争议、操作不彻底的改革，但它毕竟还是一次改革。改革允许犯错误，不能指望不出问题，出问题改就是了。改革之路从不平坦，面对新形势、新问题，情况当然更加复杂，阻力当然很大，解法当然难找。我们很高兴地看到，深圳的实践者依然在摸索前进的路径，从基层实践经验出发，寻找破解历史遗留问题的突破口。

我们也有一点担心，担心现在的改革不敢直面历史遗留问题，不敢从根本上解决问题，不敢纠正过去的错误，满足于短期不出问题，得过且过，把历史遗留问题继续遗留给未来。从前一段时间全国的情况看，这种担心并不多余，深圳也不例外。我们更担心，现在的改革不仅不解决问题，还会出于各种考虑，采用短期措施，隐藏问题。这种做法或许可以获得一时的短期收益，但是不能解决问题，甚至可能会制造更多的新的历史遗留问题。

漫步深圳街头，凝视邓小平的画像，邓小平的眼神是慈祥的、宽容的、鼓励的，也是期许的。这期许的眼神，或者也是对深圳的鼓励。

---

1. 本章执笔：徐远。
2. 1992年国务院批准撤销宝安县，分设隶属于深圳市的宝安、龙岗两区，并于1993年正式撤县。——编者注

第四章 香港和深圳土地、空间发展的比较

注

香港开埠170余年，在263平方公里的建设用地上，容纳了710万人口，土地开发强度只有1/4，还有大面积未开发土地。而深圳开埠只有30余年，已经使用了934平方公里的建设用地（截至2011年），容纳人口1 500万人，土地开发强度已达1/2，面临“无地可用”的窘境。

一河之隔，到底是什么导致了天壤之别?

香港自1841年开埠以来，历经170余年发展，现今在263平方公里的建设用地上，容纳了710万人口。注香港政府通过在土地管理、城市规划、公共房屋等领域的一系列制度安排，实现了对城市建设和高密度人口的有效管理。如今，香港的已建设用地仅占城市总面积的24%，土地供给与城市开发仍有充足的空间和弹性。

一河之隔的深圳，自改革开放以来，地区经济实现30余年持续高速增长，城市用地亦快速扩张。1987年到2012年，深圳市建成区面积由48平方公里增加到863平方公里，年均增量相当于香港建设用地总面积的1/8。注为满足经济发展需要，深圳政府不断征收集体土地用于城市建设，特别是通过1992年的特区内“统征”和2004年的特区外“统转”，将深圳全域的集体土地全部转为国家所有。经济发展和城市建设的急就章，累积了关系复杂的土地和房屋历史遗留问题。到2020年，全市可供新增建设用地只有59平方公里，深圳面临几乎无地可用的困境，经济发展受到严重束缚。注

本文在研究香港土地和城市管理相关制度的基础上，比较分析港深土地和空间发展差异，为理解深圳当今面临的问题，以及寻求未来出路提供研究支持。本文分为两部分：第一部分，香港的城市空间发展历程及相关制度研究；第二部分，香港与深圳土地、空间发展差异及原因分析。

香港的城市空间发展历程及相关制度研究

香港开埠以来，受土地拓展顺序、安全防卫需要及土地权属差异等影响，城市发展遵从先香港岛、再九龙、最后新界的时空路径。现今，香港岛和九龙地区在仅占香港总面积1/8的土地上集聚了约一半人口，是香港人口和经济密度最高的区域。

香港历经百余年发展，形成了包含土地管理制度、城市规划制度和公共房屋制度在内的完善的土地和城市管理制度。一系列制度的有效实施为港府有效管理城市开发和高密度人口提供了保障，也为城市未来发展预留了充足的空间和弹性。

城市空间发展历程

香港陆地面积1 104平方公里，其中香港岛81平方公里（包括临近岛屿）、九龙半岛约47平方公里、新界977平方公里（包括200多个离岛）；含维多利亚港在内，香港海域面积共1 651平方公里。截至2011年年末，香港总人口约710万人，其中约一半集聚于香港岛和九龙地区，另一半则居住在新界地区。香港属典型的滨海丘陵地形，山岭众多，平地很少，约有650平方公里（即约60%陆地总面积）属天然山坡。(注)香港的平地主要分布在新界北部，如元朗平原、粉岭等；剩余的平地多位于九龙半岛及香港岛北岸，这主要是填海造陆的成果。

与英国从清政府手中攫取土地的顺序一致，香港城市空间的发展依照“香港岛（维多利亚城）——九龙（包括新九龙）——新界”的时间和空间路径。

香港岛与维多利亚城

香港岛南部的赤柱地区，在开埠之前已有大量外国商旅往来，是香港岛最先发展的地区。但赤柱发展受到瘴气严重、井水不洁、土地资源紧缺且附近海盗猖獗等因素制约。1841年英国占领香港后，时任英国驻华商务监督义律在英商支持下，决心将香港岛开辟为商埠，并将进行城市开发的地区定于香港岛西北岸。港府陆续对可开发建设的土地进行拍卖，逐步形成了后来的维多利亚城（City of Victoria）。维多利亚城以圣公会的圣约翰教堂为中心进行组织，至20世纪初初步形成“四环九约”的格局。(注)

九龙半岛的发展

1860年中英签订《北京条约》，英国从清政府手中获得界限街以南的九龙半岛地区。但九龙半岛地区并没有立即得到发展，而是主要被军方控制，用作保护香港岛的军事用途，形成“港岛商港、九龙军港”的区域布局。至1898年中英签订《展拓香港界址专条》，英国政府得以租借新界地区及大量离岛（不包括九龙寨城），九龙半岛的战略防御用途向新界等地转移，九龙地区才逐渐被用于经济开发。

香港总督罗便臣曾提议在九龙地区兴建住宅、商户、仓库及其他公共设施以缓解香港岛土地不足的问题。但到19世纪末，仅在尖沙咀、油麻地和观塘等地区有局部建设。香港总督弥敦上任后开始着力倡导开发九龙半岛，措施包括扩宽、延长罗便臣道（后改为弥敦道），落实兴建九广铁路等。九龙的发展，同样有大量土地来自填海工程。然而在“二战”之前，港英政府仍然着力发展香港岛北岸地区，

对九龙地区重视不足，九龙地区进行的填海工程都是由在海岸边拥有物业的私人业主完成。

到20世纪30年代，原九龙（即界限街以南的地区）不足以满足城市发展的需要。1937年起港府将界限街以北至狮子山之南这些原属新界的平坦土地，作为市区用地发展，这就是“新九龙”地区。原九龙地区与“新九龙”的区别在于：“新九龙”的土地是英国向清政府“租借”得来的，所以“新九龙”业主都需要向港英政府交地租；九龙及香港岛土地属港英政府所有，业主只需支付极低的象征性地租。

新界与“新市镇计划”

1898年，英国向清政府“租借”新界地区，香港的陆地面积达到原来的近10倍。1900年，香港公布《新界田土法庭条例》，将租约期内新界土地收归香港政府，但新界地区一直没有推行大规模的城市建设计划。

第二次世界大战后，大量移民因逃避大陆战乱涌入香港，使得香港人口激增，1945年至1947年，香港人口从60万人（不同估计有不同数值）增长到180万人，人口增长2倍；20世纪60年代，香港经济开始腾飞，人口持续增加，香港总人口由1960年的307万人增长到1980年的506万人，香港岛和九龙地区的土地资源已经无法满足经济高速发展对城市扩张的需求，特别是人民日益增长的居住需求。[注]因此，20世纪60年代起，香港开始在新界地区构思“新市镇计划”，并在1973年成立新界拓展署（1986年与市拓展处合并为香港拓展署，2004年拓展署与土木工程署合并为新的土木工程拓展署），正式开始新市镇的建设。“新市镇计划”推行至今，建设的主要新市镇如表4–1所示，还有部分新市镇仍在计划之中。

表4–1 香港已实施新市镇计划一览

批次	名称	发展年代	2013 年人口（万）	面积（km²）	人口密度（万/km²）	行政区划
一	荃湾	1973	79.7	32.9	2.4	荃湾区和葵青区
	沙田	1973	65.2	35.9	1.8	沙田区
	屯门	1973	49.1	32.6	1.5	屯门区
二	大埔	1976	26.7	29.0	0.9	大埔区
	元朗	1977	15.1	5.6	2.7	元朗区
	粉岭 / 上水	1978	25.6	7.7	3.3	北区
三	将军澳	1982	37.6	17.4	2.2	西贡区
	天水围	1987	29.1	4.3	6.8	元朗区
	北大屿山	1996	8.2	1.55	5.3	离岛区

数据来源：香港特别行政区政府新闻处，香港便览：新市镇及市区大型新发展计划，2013年12月。

“新市镇计划”实际上是受当时分散主义规划思想影响而开展的“卫星城”建设。原计划使每一个新市镇都具有独立完整的功能系统，能够“自给自足”“均衡发展”，结果新市镇为香港吸收了近400万人口，但是大部分新市镇成为中心城市的“卧城”——人们在新市镇居住，工作和其他活动却仍在港岛和九龙等中心城区进行——给香港造成巨大的交通压力。

小结

从香港的发展过程可以看出，香港的城市发展有很强的时间性和空间性。时间性表现在其获得港岛、九龙和新界等三个地区的时间间隔长达60年，加上早期安全防卫的需要以及“租借”的新界土地权属关系复杂，香港城市建设呈现三个区域逐步发展的特征；空间性体现在香港平地稀少且大部分集中于新界北部平原。而新界北部紧邻大陆，大量原住民居住于此，土地权益关系复杂，使得香港只能优先沿维多

利亚港在港岛和九龙两侧发展。在土地空间极度紧张的情况下，才利用换地权益书等手段大规模开发新界地区，推行“新市镇计划”。香港城市发展过程中，有两个现象值得关注。

第一，填海造陆。英国占领香港初期，民间或官方的填海造陆行为就已经出现，而且一直持续到现在。根据香港地政总署的数据，自1887年至2011年，香港填海造陆面积达68.3平方公里，其中香港岛7.2平方公里、九龙13.6平方公里、新界本土28.5平方公里、离岛18.9平方公里。[注]第二次世界大战前，填海造陆主要在维多利亚港两侧的香港岛和九龙半岛进行，填海的规模较小，这些地方现已成为香港最繁华的地区；香港回归后，新界等地开始填海造陆行动，且造陆规模也越来越大。

第二，郊野公园。香港政府于1976年制定《郊野公园条例》，并在同年设立3个郊野公园。截至2011年年初，香港共有24个郊野公园，其主要分布于新界及离岛上（香港岛东南部也主要是郊野公园），总面积达434平方公里，约占香港陆地面积的40%。[注]郊野公园的作用在于：保护山地，避免出现滑坡等自然灾害；调节都市气候；作为香港民众的休闲娱乐场所，提高居民生活质量。每年，香港郊野公园吸引游客约1 200万人次。郊野公园的划定同时能够有效控制城市建设的无序蔓延。

香港相关土地与城市管理制度

经过170年的发展，香港已经形成较为完善的土地管理制度、城市规划制度和公共房屋制度。相关制度的有效实施，保障了城市发展的有序进行。土地管理制度方面，香港土地所有权归政府所有，政府向私人批租土地使用权；政府部门制定短期和中长期供地计划并按计划供地；《香港规划标准与准则》和《土地征收条例》是港府规范和管制土地开发和土地征收的主要依据。城市规划制度方面，香港建立了

完整的城市规划法规体系和行政体系，并形成包含发展规划和发展管制在内的完善的规划层级。公共房屋制度方面，香港先后实施徙置计划、公屋政策、长远房屋策略等公共房屋政策，在土地资源高度稀缺的情况下，通过公屋制度有效满足了约一半人口的住房需求。

土地管理制度

土地所有制和土地供给

香港沿袭英国的土地制度，即土地所有权归政府所有，政府向私人批租一定年限的土地使用权。香港批地契约（官契）制度早在1842年就已经存在。批租的形式一般有拍卖、招标、协议和临时租约四种。港府向私人和企业批租土地的手段是公开拍卖或带条件的招标；向政府部门和其他非营利机构则采取批地（划拨）方式。批租土地的年期为75年、99年、150年和999年不等，并有不同长短的续期许可。

地主（租户）对该宗土地所拥有的产权清楚列明在官契或批地条款中，地主必须履行完成上述规定的内容后才能获得相关权利。土地用途管制可以根据双方的商定进行变更，如果土地价值因此增加，也要“补地价”。香港政府每年能够从批租土地中获取一定的财政收入。20世纪80年代到90年代中期，每年获得的批租土地收入约占香港政府财政总收入的10%。

1980年，香港政府成立“土地供应委员会”负责批地事宜，并由“香港地政总署”负责土地出让计划的具体制定。现今，香港土地供应主要来自新增城市建设用地和提高城市原有用地使用效率两个方面——前者主要来自未利用土地以及填海造陆的完成；后者则来源于修订契约中规定的土地用途和使用强度。在确定出让数量时，一般要根据用地的特点进行定性或定量分析。在制订供地计划时，地政总署不仅有年度的详细计划，而且有3~5年的中期计划和10年的长期计划，整套的供地计划为市场提供了稳定的预期。此外，香港政府还建立了土地供应

量存货清算系统，预留一年以上的土地供应量，以应付事前难以预期的土地需求。

土地用途和开发管制制度

《香港规划标准与准则》于1982年制定，并于1991年向公众公开。文件制定至今历经多次修订，是香港政府进行土地用途管制的主要技术性文件。该文件对土地用途、开发强度、土地之上的各项设施等进行全面规范。土地用途方面，地政总署在每年拟定的批地计划书中，就确定了第二年拟批租的各类用地的数量和比例。开发强度方面，政府主要从用地分类、基地位置、建筑高度等三方面对土地的开发强度进行控制。

《香港规划标准与准则》不仅对住宅、工业、商贸、康乐及绿化等不同土地用途的土地进行开发管制，还对公共设施、零售设施、交通设施、文物保护等一系列事宜进行规范。

土地征收和补偿制度

香港拥有百余年的土地征收历史，自1889年就已制定《土地征收条例》。现在香港的土地征收主要分为三种类型：（1）政府为了公共利益，修建公共工程而做出的土地征收；（2）为协助私人重新开发业权分散的物业而进行的强制征收；（3）由于历史原因和发展新市镇，对新界原居民所拥有的土地进行征收。

类型一：政府为公共利益征收土地

政府为公共利益征收土地的主要依据是现行的《收回土地条例》及一些具体的法例（例如《铁路条例》等）。法律中所规定的公共用途包括：（a）收回卫生情况欠佳的物业，以确使经改善的住宅或建筑物得以在其上建造，或确使该物业的卫生情况得以改善；（b）收回其

上有任何存在以下情况的建筑物的土地，该建筑物由于接近或连接任何其他建筑物，以致严重干扰空气流通，或在某些方面造成或导致该等建筑物不适合人居住、危害或损害居民健康；（c）为与驻军有关的任何用途而做出的收回；（d）行政长官会同行政会议决定为公共用途的任何类别用途而做出的收回，不论该用途是否与以上的任何用途同类。㊟在实际土地征收中，都是以第四类来进行。

按照《收回土地条例》征收土地的，首先由政府按照土地的属性发出补偿建议，土地所有人亦可就此与政府进行磋商。如若28日内土地所有人不接纳政府的补偿建议，或（a）未在指定时间内提交申索，（b）提交申索，但与主管当局未就补偿额达成协议，那么土地所有人或主管当局都可将该事转交土地审裁处，以裁定补偿金额。土地审裁处是独立的机构，其确定土地价值的原则比较复杂，简单来说就是以被收回的土地及其上的任何建筑物，或任何其他的涉及土地的权益在收地当日的市场价值为基准，也考虑该物业与毗邻物业分割所蒙受的损害，但不考虑非法用途所获额外利益，也不顾及物业所在区域在规划中的潜在价值。

类型二：协助私人重新开发物业而征收土地

政府为协助私人重新开发物业而征收土地，主要是因为旧有物业产权分散，各个业主很难取得一致，因此原有物业难以得到有效的重新开发。经过土地发展商的多年呼吁，1998年香港颁布《土地（为重新发展而强制售卖）条例》，作为政府为私人重新开发物业而征收土地的法律依据。根据该法例，“拥有某地段的不分割份数中不少于90%的不分割份数”者，㊟在满足相关规定下，可向审裁署申请强制征收土地。

《土地（为重新发展而强制售卖）条例》还规定，“多数份数拥有人”必须向“少数份数拥有人”提供后者的物业在空置状态下及现有用途

中的估值报告。当后者有异议时，也可提供自己的估值报告。若双方无法达成一致，土地审裁处在了解双方估价后，必须信纳（a）该地段理应重新发展（而不论多数份数拥有人是否拟或有能力承担该项重新发展项目），以及（b）多数份数拥有人已采取合理步骤以获取该地段的所有不分割份数（就任何下落已知的少数份数拥有人而言，包括以公平及合理的条件商议购买该名少数份数拥有人所拥有的不分割份数），否则审裁处不得做出售卖令。[注]实际上，在大多数情况下，均是由双方达成协议再进行重新开发的。

类型三：对新界原住民土地的征收

与港岛和九龙地区不同，英国在“租借”新界地区时，该地已经存在相当规模的原住民。根据1898年签订的《展拓香港界址专条》规定，中国政府只是将新界土地“出租”而并非“割让”给英国政府。因此，港英政府在租得新界后，按照中国传统法律保护新界土地上原住民的权利，认为原住民不仅拥有土地的使用权，而且拥有所有权。

20世纪60年代，香港在新界开展“新市镇计划”，急需大规模征收土地，用以新市镇建设。一方面，如果政府征收土地时，以货币补偿，则需要一次性支付巨额资金，政府财政难以负担；另一方面，相比于货币补偿，原住民普遍偏爱土地补偿。因此，香港政府在土地征收时采取“换地权益书”（Land Exchange Entitlement）的方式，而不是现金补偿的方式。具体而言，1960年1月至1983年3月期间，香港政府以函件形式发出“换地权益书”，容许权益书持有人持凭证置换与被征收土地成比例的其他位置的土地。“换地权益书”解决了政府征地资金不足问题，满足了土地所有者的补偿要求，保障了“新市镇计划”的顺利进行。

换地权益书分为甲、乙两种（Letter A/Letter B）。两种换地权益书的区别在于，如果土地所有人同意将土地交还政府以用作公共用

途，政府可以给土地所有人发放甲种换地权益书，不必经过刊宪的程序，注这样就加快了土地回收的速度。如果经过刊宪后土地所有人接受被赋予一块土地的权利的话，此时则发放乙种用地权益书。这两种权益书的区别使用确保了政府能够尽快收回土地，同时也能保证土地所有人的利益得到合理的保护。到20世纪70年代初，换地权益书涉及的土地面积曾高达3 600万平方英尺（约合334.45万平方米）。

换地权益书规定了换地比例。如果以建设用地换建设用地，置换比例为1:1；如果以农地换建设用地，置换比例为5:2（即5亩农用地换2亩建设用地）。此外，在用换地权益书招投标时，换地权益书的“龄期”（即从当日到截止日期剩余的天数）也作为重要的考量指标，具体操作是应得面积与龄期的乘积高者赢得竞标。值得注意的是，以换地权益书兑现土地时，必须补差额地价，即兑现时土地市场价值与发放换地权益书时权益书上标明的土地价值的差额。

根据政府的原意，换地权益书不可转让。但由于分散在小业主手中的换地权益书面积太小，无法参与政府批租土地的竞标，因此小业主手中换地权益书被土地发展商收购，土地发展商再持收购的换地权益书竞标政府批租的大块土地。香港政府还建立了换地权益书簿，记录这些文件的交易，促进换地权益书的二级市场蓬勃发展。到20世纪90年代，绝大多数换地权益书都被四大发展商持有，发展商通过换地权益书竞标土地，开发出诸多地标性建筑。注

因香港回归后政府变更，换地权益书必须于回归前全部赎回。因此，香港政府于1996年12月制定《新界土地交换权利（赎回）条例》，并于1997年6月刊宪。该条例强制以现金赎回剩余的换地权益书，注具体的赎回价格取决于换地权益书生效日期、土地面积大小及换地权益书面值。换地权益书的历史就此终结。

城市规划制度

香港城市规划的主要法律依据是1939年颁布的《城市规划条例》，以及由此衍生出的建筑、郊野公园、古物古迹等专项法律法规。香港城市规划委员会是制定法定规划的法律主体，规划署是主要的执行机构。全港、次区域和地区等不同层级均有针对性规划，地区图则覆盖全港。

法规体系

香港的城市规划法规体系，以《城市规划条例》为核心。1922年香港颁布《城市规划提案》，这是第一份正式的城市规划法律文件。1939年《城市规划条例》颁布，并成为城市规划的主要法律依据。由于"二战"爆发，该条例直至"二战"结束后才开始真正发挥作用。《城市规划条例》先后于1974年、1991年和1996年进行过数次较大幅度的调整。

1990年颁布的《香港规划标准与准则》，是香港城市规划依据的主要技术性文件。该文件列明了政府确定各类土地用途和设施的规模、位置需求等所依据的准则，主要运用于未来发展规划、发展管制、规划图则的落实发展以及生活质量的提高等四个方面。《香港规划标准与准则》就住宅、社区设施、康乐设施、工业、零售、公用设施、运输设施和环境等议题列出详细的标准与规则。

其他专项法律也对城市规划的具体操作做出规定。1956年颁布的《建筑物条例》和附属的《建筑物（设计）条例》，授予屋宇署对建筑物新建和更改进行管制的权力，并对建筑物的高度、体积、突出屋檐等一系列技术规范做出详细规定；《郊野公园条例》（1976）和《海岸公园条例》（1995）则对特定地区的开发做出限制，防止建设用地向外无序蔓延；《古物及古迹条例》（1971）对有历史价值的建筑和地段进行保护，并对该区域及附近区域开发建设进行管制。

行政体系

依据相关法律，香港建立了包含行政长官会同行政会议、城市规划委员会、规划署以及城市规划上诉委员会在内的完整的行政体系，以保障城市开发建设的有序进行。

（1）行政长官会同行政会议。在香港，行政长官负责下令编制法定图则，同时由行政长官会同行政会议核准编制完成的法定图则。

（2）城市规划委员会。香港城市规划委员会根据《城市规划条例》设立，是香港法定机构之一，[注]其“旨在透过有系统地拟备行政长官所指示的香港某些地区的布局设计及适宜在该地区内建立建筑物类型的图则，以促进社区的卫生、安全、便利及一般福利”。城市规划委员会成员由行政长官委任，一般任期为1至2年，包括主席、副主席、5名官方成员以及28名非官方成员，[注]同时下设都会规划小组委员会和乡郊及新市镇规划小组委员会，负责统领不同地区的规划工作。

（3）规划署。规划署成立于1990年，现隶属于香港发展局。[注]规划署是城市规划委员会的执行机构，由规划署署长掌管，负责制定、监管及检讨规划图则、规划政策和与建设实体环境有关的计划，并处理全港及地区两个不同层面与规划相关的一切事宜。规划署还要为城市规划委员会提供服务。

（4）城市规划上诉委员会。城市规划上诉委员会是1991年《城市规划条例》大幅修订后的成果，是独立的非官方组织，其职能包括审理和裁定有关规划许可申请及对于违例发展发出恢复原状通知所提出的上诉。上诉委员会的所有成员均由行政长官委任（现有69名成员，包括1名主席和4名副主席），上诉委员会委员不包括官方及城市规划委员会委员，以利于上诉委员会对城市规划委员会的决定做出独立的判断。城市规划上诉委员会的决定是最终决定。

规划层级

香港的规划体系可以分为发展规划与发展管制两大部分，在此重点介绍发展规划。香港的发展规划分为全港、次区域和地区三个等级，法定图则按层级覆盖全港。

（1）全港发展策略。全港发展策略是在整个香港范围内贯彻土地用途、交通基础设施及环境方面的政策而制订的长远规划大纲，并作为次区域及地区规划的依据。2007年10月，香港发布最近的全港发展策略——《2030：规划远景与策略》。

（2）次区域发展策略。次区域发展策略是连接全港规划与地区规划的桥梁，该策略把全港发展目标细分为五个次区域：都会区、新界东北部、新界西北部、新界东南部和新界西南部。

（3）地区图则。地区图则是对全港发展策略和次区域发展策略的具体落实，包括法定图则和部门内部图则两类。前者是城市规划委员会根据《城市规划条例》拟定和公布的法定文件，包括发展审批地区图和分区计划大纲图两种类型；后者则是行政规划图则，由当局依照法定图则提供的大纲拟备制定，包括“发展大纲图”和“详细蓝图”两类。

发展审批地区图是在拟备更详细的分区计划大纲图前，为新界乡郊地区提供中期规划管制和发展指引的法定图则。发展审批地区图显示概括的土地用途地带，并附有《注释》表，该表第一栏和第二栏显示土地用途。发展审批地区图的有效期为三年，并且会由分区计划大纲图取代。

分区计划大纲图显示个别规划区的土地用途地带、发展参数和主要道路系统。图则所涵盖的地区按土地用途分类，一般分为住宅、商业、工业、绿化地带、休憩、政府（机构、社区）或其他指定用途的用地。每份分区计划大纲图均附有《注释》表，说明某个地带经常准

许进行的用途（第一栏的用途），以及其他必须先取得城市规划委员会许可才能进行的用途。

公共房屋制度

香港房地产市场概况

香港土地资源稀缺，人口高度密集，建成区人口密度达到2.75万人/平方公里。注如何在狭小的可利用土地上有效满足居民的住房需求，一直是香港政府面临的极大挑战。

香港的住宅主要由私人楼宇和公共房屋构成。私人楼宇由市场主体开发并按市场价格进行交易；公共房屋根据港府的公共住房政策由政府或者非营利性社会团体兴建，由于减免地价，公共房屋成本较低，市民的租住价格大大低于私人楼宇。公共房屋又可大体分为出租和出售两种类型。

表4–2 按住房类别列出的人口分布比例（%）

	2002 年	2007 年	2012 年
公营永久性房屋	49.8	48.3	46.5
公共租住房屋	31.0	30.1	29.6
资助自置居所房屋	18.8	18.2	16.9
私人永久性房屋	49.3	51.1	53.0
临时房屋	0.9	0.6	0.5

注：资料来自香港房屋委员会，房屋统计数字，2013。

近年来，居住于公营永久性房屋和私人永久性房屋的人口约各占一半。以2012年为例，居住于公营永久性房屋的人口占46.5%，其中公共租住房屋人口占比为29.6%，资助自置居所房屋人口占16.9%；居住于私人永久性房屋人口占53%；约0.5%的人口住在寮屋区等临时房

屋内。截至2013年3月，香港共有住宅单位262万套，其中公共租住房屋77万套，资助自置居所房屋39万套，私人永久性房屋146万套。公共租住房屋、资助自置居所房屋和私人永久性房屋的每户平均人数分别为2.8、3.1和2.9。

香港公屋政策的演变

香港从20世纪50年代开始陆续实施了徙置计划、公屋政策、长远房屋策略等一系列公共住房政策，以不断满足广大居民的住房需求，改善民众居住条件。从香港房地产市场的总体情况可以看出，公共房屋体系在香港的房地产市场中占据半壁江山，港府公共房屋政策的变化极大影响着房地产市场的发展。

公共房屋政策的开端

“二战”以后，大量在战时逃难的香港居民返港，加上内地居民的涌入，使香港房屋供给面临严峻挑战。大批城市贫民和新移民居住在自己用铁皮或木材搭建的简易房屋（寮屋）中。据统计，1949年香港人口已激增至200万人，其中居住在寮屋区的居民多达30万人，占总人口的15%。[注]大片寮屋区在供电、治安和消防等方面存在严重的安全隐患及巨大的社会风险。1953年的“石硖尾大火”使58 000人无家可归，港府为安置灾民，兴建了一批称之为“符合最起码标准的临时安置居所”，香港公屋的大规模兴建由此展开。

20世纪50年代中后期至20世纪60年代初，港府陆续实施了大规模的徙置计划和廉租屋计划，以解决灾民及寮屋区居民的安置问题，较长远改善低收入市民的居住条件，缓解住房供给的紧张局面。

公屋政策的快速推进

到20世纪60年代中期，港府推行的徙置计划和廉租屋计划并未能遏制寮屋区的蔓延和寮屋区人口的增加。为解决住房问题上日益突出的矛盾，港府于1964年推出《寮屋管制、徙置及政府廉租屋宇政策检讨》白皮书，实际上制定了香港的公屋政策。

为加快解决日益严重的住房问题所带来的社会风险和隐患，港府于1972年推出著名的“十年建屋计划”，计划在1973年至1982年为香港180万居民提供设备齐全且有合理居住环境的住所，预期目标完成后，香港将再无人居住于过分挤迫、设施不足的场所。到20世纪70年代末，连同早期入住徙置区、廉租屋的居民，共有200万香港市民居住于公共房屋。

20世纪70年代中后期，低收入家庭住房紧张的状况大大缓解。伴随收入增加，居民住房要求日益提高，港府将公屋政策的侧重点转向那些既不满足公屋申请条件，又缺乏足够经济能力购置私人楼宇的中等收入家庭，陆续推出“居者有其屋计划”和“私人机构参建居室计划”，通过以低价格提供土地及提供优惠贷款，帮助原有的公屋租户和夹心阶层购置公共房屋。

公屋政策的新变化

20世纪80年代末，港府估计，20世纪90年代租住型公屋可能供过于求，而居屋/私人机构参建居屋则供不应求，且私人房地产开发机构的资源可能得不到充分利用。为鼓励私人房地产公司更好地开发土地资源，提高居民的住房质量，港府于1987年发布《“长远房屋策略”说明书》，标志着公屋政策的重点由出租公屋转向居屋/私人结构参建居屋，资助市民自置居所。在继续推动“居者有其屋计划”及“私人机构参建居屋计划”的同时，香港政府推出“自置居所贷款计划”，由政府为符合条件的申请者提供优惠贷款，帮助他们在私人楼宇市场上购买合适居所。2000年后，港府进一步停滞了居屋的建设计划，把更多的住房需求推向私人房地产市场。

公共房屋政策的现状

经过半个多世纪发展，公共房屋制度已成为香港政府协助低收入家庭入住可以负担的居所的重要支撑。香港现有公营永久性房屋116万套，占住宅总量的44%；公营永久性房屋容纳331万人口，占总人口的46.5%。香港的公营房屋体系占据香港住房系统的半壁江山，为香港能够在狭小的可利用土地上容纳高密度人口做出决定性贡献。

公共房屋制度实施至今，政府始终将公共租住房屋的房租控制在居民可负担的范围之内。公屋租金以租户的整体家庭收入为基础进行调整，可加可减，每两年调整一次。2013年3月底，公屋月租介于287元至3 877元，平均为1 540元，相当于2012年就业人员月收入中位数的13%。[注]公共租住房屋每平方米月租约为同区域私人房屋月租的1/6~1/3。[注]政府还资助收入更高的家庭申请购买政府资助自置居所，以获得更好的居住环境，政府资助自置居所的价格约为同等私人房屋的70%。[注]

香港房委会公营永久性房屋大多分布在新界和九龙地区，香港岛分布较少。截至2012年，居住于房委会公营永久性房屋的人口在新界、九龙和香港岛的比例分别为58.6%、31.0%和10.4%。公营房屋实用面积大多位于40~60平方米，小于40平方米的占21.6%，40~50平方米的占40.6%，50~60平方米的占39.1%，大于60平方米的占8.7%。至2013年3月底，一般申请人的平均轮候时间为2.7年，长者一人申请者则为1.5年。[注]

香港与深圳土地、空间发展差异及原因分析

港深城市发展差异

香港和深圳仅一河之隔，两者经济和产业变迁过程也颇为相似。土地资源方面，香港相比于深圳可利用土地更为紧缺。然而，香港在经过170余年发展后，城市发展仍有充足空间和弹性；深圳历经30余年飞速发展后，现今面临无地可用的困境。从城市发展现状和历史进程两个维度进行分析，有助于认清两者差异并理解背后原因。

城市发展现状差异

表4–3 香港与深圳城市发展现状对比（2011年） 注

		香港	深圳
基底条件	土地面积	1 104 平方公里	1 991.64 平方公里
	人口	710 万	1 047 万
	地区 GDP	2 433.7 亿美元	1 820.8 亿美元
	建成区面积	263 平方公里	863 平方公里
土地利用特征	建设用地率	23.80%	42.20%
	建成区人口密度	2.7 万 / 平方公里	1.2 万 / 平方公里
	单位建成区 GDP	9.3 亿美元 / 平方公里	2.2 亿美元 / 平方公里
	人均 GDP	3.4 万美元	1.8 万美元
	住宅用地比例②	28.70%	28.20%
	工矿仓储用地比例	9.60%	37.90%
	绿化率	66.60%	49.00%
规划	城市定位	亚洲国际都会	中国的经济特区，全国性经济中心城市和国际化城市
	规划层级	全港—次区域—地方	城市体系规—总规—详规

注：住宅用地比例注

历史进程差异

英国于1841年侵占香港后，决定把香港岛开辟为商埠，规划香港岛西北岸为城市开发区域，该地区之后发展成为今日的维多利亚城。

1860年，中英签订《北京条约》，使得英国获得界限街以南的九龙半岛地区，但九龙半岛地区并没有得到迅速发展，而是主要被军方控制，用作保护香港岛的军事用途，形成“港岛商港、九龙军港”的格局。1898年中英签订《展拓香港界址专条》以后，九龙半岛的军事防御功能逐渐向新界等地转移，九龙地区才逐渐开始经济用途的开发。

1898年中英签订的《展拓香港界址专条》，明确规定“在所展界内，不可将居民迫令迁移，产业入官，若因修建衙署、筑造炮台等，官工需用地段，皆应从公给价”，即要求港英政府承认原住民原有的土地权益。然而，香港已经建立的土地批租制度，与《大清律例》下的“永久业权”有诸多不兼容之处，且港英政府在新界的权益仅有99年。因此，港英政府于1900年公布《田土法庭条例》，规定在1898年6月9日条约（即《展拓香港界址专条》）所订的租约期内，新界的一切土地均属于政府产业，除非其所占有的土地经由政府发出官批，或由田土法庭核发其他契据，凡于宪法公布所定日期后占有这些土地的居民，便是霸占政府的公地。原住民的永久土地权益就被法令强行纳入有限承租权的制度框架中。港英政府租借新界地区初期，由于新界主要作为发展的缓冲地带，大规模开发尚未展开，因此政府与原住民的摩擦较小，制度强行改变带来的矛盾并未显露。20世纪50年代，战后大量移民涌入，工业繁荣发展，开发新界成为解决香港土地短缺的最佳途径，因而政府开始推行“新市镇计划”。虽然港英政府早在1900年就宣布原住民仅有土地的承租权，但原住民并不承认政府的强行规定，政府与原住民在土地权益上的矛盾在政府需要征地开发原住民土地时突出表现出来。为了获取新界居民的支持，港英政府实施了两个特殊政策。

一是征收新界土地时使用“换地权益书”。香港政府于1960年1月至1983年3月期间，以函件形式发出“换地权益书”，容许权益书持有人持凭证置换与被征收土地成比例的其他位置的土地。按照当时制定的换

地比例，农地转换建设用地的比例为5∶2，建设用地换建设用地的比例为1∶1。

二是政府实施的新界小型屋宇政策。该政策由港英政府在1972年12月正式实施，目的是解决新界原居民的居住问题。政策规定年满18岁，父系源自19世纪90年代新界认可乡村居民的男性香港原居民，每人一生可申请一次于认可范围内建造一座最高3层（上限8.23米高），每层面积不超过65平方米的丁屋。建设丁屋无需向政府缴付地价（土地可以是自家农地也可以向政府优惠购地），而且丁屋在补交地价后可以转让。

根据港英政府的计划，这两个政策均作为中短期的过渡政策，以解决新界土地的历史遗留问题。换地权益书于1983年停止颁发，并于1997年香港回归前全部收回。然而"丁屋"政策和原永业权却仍有争议：普通香港居民认为"丁屋"政策逐渐演变为新界居民的"特权"，而原居民认为在原永业权上的楼宇并不应该受到小型楼宇的建筑限制。因此，香港现在仍有突出的"村屋僭建"现象，并引发较为激烈的官民冲突。表4–4是对香港新界与深圳两地土地征收的产权变化、征地补偿等的对比分析。

表4–4 香港新界与深圳的土地征收对比

	香港新界土地征收	深圳"统征""统转"
持续时间	1900年至今/1960年至今[①]	1992年/2004年
土地产权变化	永久业权转换为承租权	集体土地征转为国有用地
补偿政策工具	换地权益书、小型屋宇政策	居民社保、货币补偿、建设用地指标
规划思想	"新市镇"计划"均衡发展、自给自足"	"三轴两带多中心"的轴带组团结构[②]
涉及原住民/原村民数量	24万（有权申请丁屋的成年男性人口）[③]	4.6万（1992）加27万[④]（2003）
遗留问题	村屋僭建（约80万僭建物，2001），[⑤]土地耗竭，[⑥]性别歧视	违法建筑（35.7万栋、3.9亿平方米——2010年），合法外土地（近300平方公里）

注：注注注注注注

港深土地与空间发展差异的原因分析

上文的比较显示，香港与深圳有诸多相似之处。例如，土地所有权归政府所有，“批租”土地使用权以满足城市发展之需，对土地开发和建设进行管制等。然而，深圳在经历30多年高速发展后，已经面临无地可用的困境，而香港历经170年的发展依然有充足的扩张空间。根据上文的对比分析，我们认为以下几方面的差异对于理解港深城市发展差异至关重要。其中的核心，在于香港的城市发展，受到来自各方面的约束，而深圳的快速发展受到的约束少得多，导致了土地的滥用和浪费。

城市化进程的约束

香港自开埠以来共分三期获得现有土地：1841年获得香港岛，1860年得到界限街以南的九龙地区，1898年租借界限街以北及新界地区。逐步获得土地，意味着香港早期只能开发香港岛和九龙地区，城市发展面积受到约束。开埠初期，香港地脊山多，水源缺乏，并非安居乐业的上佳之地，当时香港村民不到4 000人，渔民2 000人。在土地增值收益尚未显现的情况下，港府对港岛和九龙的开发并没有遇到大的阻力。出于安全防卫考虑，香港很长时间内的城市建设集中在维多利亚港两岸。且九龙界限街以南的土地相当于永久批租（此地区批租期限大多是999年），开发商更愿意在香港岛和九龙投资。而土地权属复杂且靠近内地的新界迟迟没有得到开发。由于城市发展本身具有的积聚特性和路径依赖，使得香港城市建设形成先香港岛、九龙，再新界的发展路径。

1984年，中英签署《联合声明》，规定港英政府在1997年前，每年新增出让的建设用地不能超过50公顷。这一限制使得每年香港新增的建设用地有限，只能通过修改现有建设用地的用途和强度来增加建

设用地的容纳能力。这对于香港的土地开发，施加了另一重重要约束。这一约束1984年就生效，已经存在大约30年，对香港的土地集约利用，产生了重要影响。

作为比较，深圳建市之前的宝安县（深圳市前身）已有30万人口，土地主要掌握在原集体和农民手中。深圳政府在改革开放初期鼓励集体和农民兴建厂房和住宅以招商引资、发展“三来一补”工业，集体土地被集体和农民大量开发利用。至2004年特区外城市化转地时，集体土地开发所带来的经济价值已经凸显，政府在把集体土地转为国有用地的过程中，如果不能提供公正合理的补偿，势必会遇到集体和农民抵抗，产生房地利益纠葛，阻碍土地的高效合理利用。

土地征收与补偿制度的约束

在香港，土地所有者的权利受到严格保护。无论政府是为实现公共利益，或是协助私人重新开发物业，还是为发展新市镇进行土地征收，都必须以市价为基准提供货币补偿（如若双方有争议，可提交独立的土地审裁处审裁市价），或以换地权益书的形式给予原居民土地补偿。公平合理的利益补偿机制缓解了不同利益主体与政府之间的矛盾，保证了香港土地征收和城市开发的有序进行。

作为对比，在内地城乡二元土地管理制度下，政府征地成为集体土地转为城市建设用地的唯一合法途径。在巨大的土地级差收益下，征地补偿机制的不合理，使政府、原集体和农民、开发商之间的矛盾日益激烈。深圳政府在2004年城市化转地过程中，以平均每亩2.4万元的货币补偿一次性补偿原村民和集体，同时非农建设指标返还不足、社会保障支出不到位，使得原村民和集体获得的补偿远远低于土地自主开发的市场收益。在深圳原村民和集体早已开始分享城市化的土地增值收益时，政府的低价征地使得转地工作难以顺利开展，并最终导致深圳政府与原村民和集体在土地问题上形成全面对抗，违法建筑大规模增加，总量上与合法建筑并驾齐驱，占据建筑总量的半壁江山。

违法建筑的广泛存在，进一步在经济管理、社会治安、消防安全等方面带来巨大的经济和社会风险。

公共房屋制度的差异

香港是公共房屋制度覆盖范围最广、最为完善的地区之一。港府从20世纪50年代开始，陆续实施了徙置计划、公屋政策、长远房屋策略等一系列旨在为低收入家庭提供住房的举措。因公共房屋用地享受地价减免，政府或者非营利性社会团体兴建的公共住房能够以大大低于私人楼宇的价格出租或者出售给中低收入家庭，为他们提供基本的居住保障。至今，香港公共房屋体系下的116万套住房为全港一半人口提供了坚实的住房保障。

与香港相比，内地公共房屋体系还处于起步阶段，只能为极少数本地户籍的低收入人口提供公共住房保障。在深圳等人口严重倒挂的城市，数百万外来者只能居住在当地居民自主兴建的价格相对较低的出租屋内。在经济迅速发展的深圳，工业企业及外来劳动力需要租用大量的厂房和住宅以满足发展和生活需要。物业出租市场的旺盛需求和潜在的经济利益成为原村民和集体占用集体土地兴建厂房和住宅的强烈动因。在他们占用集体土地开发建设却又无法获得政府合法承认的情况下，深圳违建建筑持续增长，现违法建筑共计有30余万栋、数亿平方米之巨。事实上，深圳原村民和集体自发兴建的出租房屋为刚来深圳的务工人员和低收入人群提供了立足之所，使得他们可以负担自己的生活成本并得以通过工作积累技能，进而寻求更好的发展机会。租金相对低廉的违法建筑中容纳了数百万外来务工人员和低收入人群，成为民间自主兴建的“保障房”，为深圳的经济建设和社会发展做出了巨大贡献。

城市规划中的公众约束

自20世纪90年代起，香港进入城市规划的全面反思与检讨阶段，规划制度设计日益重视公众的参与、意见和反馈。1991年，城市规划上诉委员会成立，其作为独立的非官方组织，负责审理和裁定有关规划许可申请和对于违例发展发出恢复原状通知所提出的上诉；1996年，香港《城市规划条例》修订，增加了公众在规划中的参与程度；同年，香港编写完成《全港发展策略检讨》，更加注重公众对规划的了解与反馈。公众在城市规划中的广泛参与对规划制定形成了有效约束。公众与政府的良好互动，使得政府更加尊重居民的利益，规划制定更为审慎和严密，避免了规划导致的利益冲突。

与香港相比，处在内地规划体制下的深圳，城市规划由政府主管部门完全负责，公众对规划提出申述也由同样的部门予以答复，政府的规划权力无法受到有效制约。规划制定和实施过程中，往往出现规划前实地调查不充分、前后规划连贯性差及利益补偿不合理等问题，降低了规划的社会公信力和可实施性。甚至出现新规划致使部分早已存在的合规建筑变成违反规划的违法建筑，且相应的补偿和处理机制不合理，造成违法建筑规模进一步扩大的现象。比如，城市生态线的划定，在没有充分考察和征集公众意见的情况下，把原本存在的村庄、建筑划入生态线，而相应的补偿和置换机制不合理，使得违反规划的违法建筑大量增加。

经济发展阶段的差异

改革开放后，香港制造业向内地转移，香港经济已经实现了由制造业主导到以服务业为主的转型升级。由于服务业相比于工业土地使用更为积聚和节约，且香港经济步入平稳发展阶段，对土地的需求较深圳更低，因此，香港用地效率比深圳更高且建设用地供给压力更小。

比较港深用地结构，香港与深圳的结构差异主要集中在工矿仓储用地方面，这一差异的主要原因是两者的经济结构不同——2010年深

圳市第二产业占GDP比重达47.2%，而香港的制造业和建筑业占GDP比重仅5.9%。事实上，深圳自建立以来，长期处于低端制造业为主的发展阶段。低端制造业占地多，用地强度小，而且对区位的要求不敏感，能够在郊区、村落设厂生产，造成工业用地在集体土地上大范围扩张，这是深圳与香港经济模式不同导致土地利用差异的主要原因。

本章参考文献

[1]冯彦邦.香港地产业百年[M].上海：上海东方出版社，2007.

[2]秦鹏，陈建飞.香港与深圳土地集约利用对比研究[J].地理研究，2011，30 (6): 1129-1136.

[3]深圳市规划和国土资源委员会.香港住房政策概览[N].深圳市规划和国土资源委员会网站资讯之窗，2011.

[4]张宏斌，贾生华.香港政府的土地供应机制及其启示[J].中国房地产，2000，232:72-76.

[5]邹涵.香港近代城市规划与建设的历史研究（1841-1997）[D].武汉理工大学，2011.

[6]林峰.土地征收与补偿：香港的经验[J]，法学，2007，8:9-18.

[7]顾翠红，魏清泉，王东峰.香港城市土地用途规划控制的机制[J]，2006，26 (2): 151-156.

[8]侯丽，栾峰.香港的城市规划体系[J].城市规划，2000，24 (5) : 47-54.

[9]林坚，杨志威.香港的旧城改造及其启示[J].城市规划，2000，24 (7):50-53.

[10]郑天祥，梁雪莲，朱剑如.香港的土地利用与土地政策[J] .热带地理，1986，6 (1): 30-36.

[11]顾翠红，魏清泉.香港土地开发强度规划控制的方法及其借鉴[J].中国土地科学，2006，20 (4): 57-62.

[12] Fan Shuh Ching.*The Population of Hong Kong* [M]. C.I.C.R.E.D. Series，1974.

---

1. 本章执笔：黄懿杰、李安宁、徐远。
2. 数据来源：《香港年报（2012）》。
3. 数据来源：《中国城市统计年鉴》。
4. 数据来源：http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/xwfyr/wqhg/20130118/。
5. 数据摘自香港地政署测绘处的香港地理资料（2014）。天然山坡是相对于发展区和人造斜坡的概念，指天然形成的斜坡，且目前仍未进行开发。香港40%的天然山坡坡度小于20度，40%介于20~30度，20%介于30~45度，剩余不足1%坡度大于45度。
6. “四环”指西环（干诺道西至坚尼地城）、上环（威灵顿街与皇后大道中交汇处起至西营盘国家医院）、中环（美利操场起至威灵顿街与皇后大道中交汇处）和下环（军器厂街至铜锣湾）；“九约”是更细分的分类，包括：（1）坚尼地城至石塘咀，（2）石塘咀至西营盘，（3）西营盘，（4）干诺道西东半段，（5）西港城至中环街市，（6）中环街市至军器厂街，（7）军器厂街至湾仔道，（8）湾仔道至鹅颈桥，（9）鹅颈桥至铜锣湾。
7. 资料来源：Fan Shuh Ching, *The Population of Hong Kong*（1974）；世界银行WDI（世界发展指标）数据库。
8. 数据摘自香港地方—填海工程：http://www.hk-place.com/view.php?id=119。
9. 数据摘自香港渔农自然护理署郊野公园及特别地区分布地图。
10. 《香港法例》第124章《收回土地条例》，第2条。
11. 第3条第（5）（6）款特别指出如果比例达到80%，可由行政长官会同行政会议根据该宗物业的情况制定一个低于90%的百分比，因此90%不再是硬性规定。
12. 《土地（为重新发展而强制售卖）条例》第4条，第（2）款。
13. 香港政府将相关法律、条例、决定及公共事务刊登在《香港特别行政区宪报》（原《香港政府宪报》）上公之于众，才能使之生效，称之为“刊宪”。

14. 香港的四大发展商指李嘉诚的长江实业、李兆基的恒基地产、郑家纯的新世界以及郭氏兄弟的新鸿基地产。由换地权益书获得土地开发成地标建筑的案例包括恒基兆业发展的将军澳新都会、华懋集团发展的如心广场等。

15. 换地权益书生效日期自1961年12月31日之前到1983年4月1日之后分为多个区间，生效日期时间越长的换地权益书单价越高（为了补偿面值不足）。“面值”指在有关的权利文件中所指明的受影响土地的价值。

16. 香港的法定机构是指根据香港法例的个别条例成立并受条例监管，实行类似企业的治理结构，不属于公务员体系，但要接受政府有关部门的监督，是一种“半独立”的机构。

17. 截至2014年5月，城市规划委员会在任主席为发展局常任秘书长（规划及地政），5名官方成员为规划署署长、运输及房屋局副秘书长、民政事务总署署长、环境保护署署长及地政总署署长，非官方成员的职业背景包括教授、工程师等，其中城市规划委员会副主席为非官方成员黄远辉先生。

18. 香港发展局是香港特别行政区政府其中一个决策局，成立于2007年7月1日，负责有关规划、土地用途、屋宇、市区重建、公共工程，以及与发展有关的文物保育事宜。

19. 根据《香港年报（2012）》，2012年香港市民起居作息的土地面积约为263平方公里，此处以此作为建设区面积。

20. 数据引用自冯邦彦的《香港地产业百年》（2012）。

21. 相关数据来自香港房屋委员会年报（2012/2013）。

22. 相关数据来自香港房屋委员会房屋统计数字（2013）。

23. 参见香港房屋委员会网站：http://www.housingauthority.gov.hk/sc/home-ownership/hos-flats/general-sales-information/index.html。

24. 本段相关数据来自香港房屋委员会房屋统计数字（2013）。

25. 数据来源：中国城市建设统计年鉴（2010）；香港规划署—香港土地用途（2012）。

26. 住宅用地比例、工矿仓储用地比例和绿化率数据，深圳为2010年，香港为2012年；其中住宅用地比例和工矿仓储用地比例为相应用地面积除以建成区面积；绿化率则定义为绿化面积除以全区总面积。

27. 若按《田土法庭条例》的颁布时间算应从1900年开始；若按换地权益书开始使用算则应从1960开始。

28. 摘自深圳市总体规划（2010—2020）。

29. 数据摘自香港通识教育资讯：http://ls.hket.com/UserFiles/Image/2011-12/069/069%20study% 20unit.pdf。

30. 数据摘自新浪新闻《总理肯定深圳城市化转地》：http://news.sina.com.cn/o/2007-06-05/113111962308s.shtml。

31. 数据摘自香港通识教育资讯：http://ls.hket.com/UserFiles/Image/2011-12/069/069%20study% 20unit.pdf。截至2012年，香港政府已经清拆40万个僭建物（值得注意的是，清拆只是清除违规的部分，而不是清拆整幢房屋）。

32. 何丽莎，刘敏丽. 重新思考小型屋宇政策[M]. 香港：思汇政策研究所，2003。因为具备小型屋宇政策申请条件的男丁数量增加，可用土地估计在10年内耗竭（以2003年为基期）。香港政府每年严格控制审批数量。据估计，若符合条件的男丁均申请，香港政府需要200年才能审批完所有申请。

第三部分
分析

第五章 顺着干还是对着干㊟

——经济政策的存亡规律

北京大学国家发展研究院“深圳市土地产权制度改革研究”课题组，工作的主要内容是识别“深圳问题”的特殊性，了解情况，并对解决办法进行评估。作为补充，课题组也试图识别“深圳问题”的普遍性，希望跳出局部看全貌、拨开细节看本质，对思想观念做剖析比较，为改革提供理论依据。我们认为，人有制定政策的自由，但没有逃避经济规律的自由；只有符合经济规律的经济政策，才能得到有效的执行和预期的成果。

经济政策本身的兴衰存亡，也服从客观的经济规律

经济学是一门研究人的行为的科学。经济学的研究对象，是人和人类社会中所有可观察现象背后的规律。这种规律，如同物理规律一样，不管我们是否认识它、是否承认它、是否顺应它，它始终在起作用。

经济学家阿尔钦（Armen Alchian）指出，㊟商人能否取得成功，关键不在于他的愿望或知识，而在于他们实际行动的效果。成败取决于人们的行为是否能够在竞争中活下来，而不取决于他们的主观愿望，也不取决于他们是如何探索到其生存出路的。

20世纪70年代兴起的经济学分支学科制度经济学和法律经济学进一步印证，阿尔钦的“存活理论”也适用于制度和法规的兴衰与存亡。个人、家庭、协会、俱乐部、社区乃至政府，确实可以设计和实施某种制度或法规，但这些制度或法规能否有效地实施，能否取得预期的效果，则不取决于设计者意愿的善恶或强弱，而取决于它们是否符合社会效率和进化的一般规律。任何可持续执行和发展的经济政策，必定是顺应人的普遍行为规律的制度安排。

土地用途管制的真实成本，不以任何人的意志为转移

成本就是放弃了的最佳机会。选择的成本，是不得不放弃的诸多选项中价值最高的选项。也就是说，做一个选择，其成本并不是由选择者自己决定的，而是由社会上其他人对各种选项的估值决定的。

赞成对土地的用途进行管制的人往往认为，只要进行管制，对土地的价格做出规定，就能决定土地的价格。而事实上，这块土地在使用过程中所产生的实际成本，只取决于没有管制时它原本的用途和市场价值，而与决策者如何对土地进行规划、如何对土地的用途做出规定、如何对土地的价格做出限制无关。

如果人为设定的价格与实际价格之间出现了较大的差异，那么市场上就肯定有人会有强烈的动力，设法把土地推向价值较高的那种用途上去，从而减少放弃原选择所造成的损失。其具体的表现形式，既可能是违规违建，也可能是行贿受贿或变革图新。市场究竟会选择哪种形式或哪些形式的组合，既取决于客观条件的约束，也取决于这些形式的实施成本。但无论如何，只要政府颁布实施的规制与背后的成

本因素相违背，那就会出现顽固的、试图改变这一规制的市场力量，无论这股市场力量是否合法。

工业用地就是好例子。目前的工业用地和商服、住宅用地的政策待遇迥然不同。工业用地的名义成本被人为压低，而这过低的土地价格，便蕴含了巨大的寻租空间，政府为了管制其中出现的腐败行为，又制定了烦冗的限制条款，这进一步妨碍了土地资源在工业用途和商服、住宅用途之间市场平衡的实现。之所以存在这种恶性循环，原因在于政策制定者误解了土地用途限制的真实成本的形成机制，误以为土地的实际成本是可以通过权力来随意调整的。根本解决之道就是逐步消除工业用地的价格管制，让土地能够尽量根据市场信号，在工业和商服、住宅等类别之间，自由地进行转换。

没有人能够操纵真实价格

真实价格，就是人们为了取得一项资源，所必须付出的全部代价，是包括货币和非货币的全部成本。真实价格是由众多的供应者和需求者之间的博弈所共同决定的。例如，一个房主决定以某个价格出售其房产，与其说是他决定了这所房子的价格，不如说他向市场汇报了他的估算价值。如果成交，那么他的回报或估算就是正确的，否则就是偏离实际的。因此，没有任何个人或机构能够操控一件商品的真实价格。(注)

政府对土地的征转政策，背后的假设是土地的成交价格可以由政府单方面宣布或决定。但事实并非如此。实际成交价格总是取决于买卖各方对标的物的估价。过去征地政策的实施相对顺利，是因为农民对土地的估价还没有跟上来。然而，随着土地实际价格的上升，农民对土地确权的需求变得越发迫切，对土地价格的估算也拾级而上。这

时候，还以越来越偏离实际市场水平的价格来征地或转地，政府就必须承担名义价格以外的成本，包括法律成本、维稳成本、税收成本、信誉成本等。

权利的落实必须取得社会大多数人的认可和维护

“权利”代表一种受到社会认可和维护的、对商品的用途做出有效选择的能力。(注)一个人的某项权利是依靠社会其他成员的主动赞同和维护才得以产生的。换句话说，你即使有能力对某商品的用途做出有效的选择，但只要你的所作所为不受社会其他成员的主动赞同和维护，那么你就不具备这项权利。

据统计，深圳934平方公里的建设用地中，有300平方公里系“合法外用地”，约占32%。而深圳8.2亿平方米的建筑总量中，有3.9亿平方米系“违法建筑”，约占48%。面对这个事实，我们很难说政府声称的土地权属得到了社会的广泛认同和主动维护。作为政策制定者，政府及有关部门不能对这个现实视若无睹，而仅仅依据“统转”的一纸文件，对深圳土地的使用现状抱有不切实际的幻想。适当的做法是，承认目前深圳大量土地和房屋的权属边界并不清楚，承认相关文件的合法性并未落实，(注)从而通过双方的让步，找到双方都大致可以接受的价格平衡点，尽快完成土地的确权。

确权真义无法回避

确权就是要把使用权、收益权和转让权清楚地落实到人。确权的努力越接近这个标准，就越成功；越偏离这个标准，就越失败。遗憾

的是，许多旨在推动确权的政策，其实质都是在回避这个确权标准，结果是土地权属越来越弱、管制条文越来越繁、交易费用越确越高。

产权包含三个因素：（1）使用权，即对一件特定商品的物理条件和用途做出决策的权利；（2）收益权，即支配使用权所带来的收入的权利；（3）转让权，即转让或出租使用权的权利。

这里的“转让权”，是产权的关键，因为它是人们掌控和处置未来收入流的方式。若产权所有人只拥有使用权和收益处置权，却没有转让权，那么产权所有人对其拥有的资产，实际上就只能是暂时拥有，而不是长期拥有；他在时间维度上的支配能力就很弱，就不可能充分考虑资源长久的效益，资源的配置就难以达到本来可以达到的优化程度。

所谓“确权”，就是要将上述“三权”明确地落实到人。在确权过程中，被确定的权利内容离这个标准越近，产权就被界定得越明确，产权在流转过程中将产生的交易费用就越低，产权换手次数就可能越高，而由产权控制的资源，就越有可能被推到更高价值的用途上去。反之，被确定的产权若离这个标准越远，那么产权的界定实际上就仍然处于模糊状态，它在流转过程中产生的问题和阻力就越大，资源就不容易转到较高价值的用途上去。任何确权都不应该回避这“三项要求”。不满足“三项要求”的确权，不可能是清楚明晰、不拖泥带水的确权。

深圳（乃至全国）围绕土地确权和流转所产生的大量历史遗留问题，实际上都是在每个确权过程中，相关主事人员抱有不切实际的侥幸心理，以为可以在回避上述“三项要求”的情况下完成确权而造成的。[注]事实上，确权“三项要求”是无法回避的，必须放弃侥幸心理，不再回避问题，直面明确土地的权属，做到一块土地到哪里都只有一种表述，再也没有红本绿本之别；[注]土地产权能够明确落到不以时间

和情况为改变的个人，而非会随着时间和情况发生改变的集体和家庭之上。

需求推动确权，需求决定价格

私有产权的确定、保护、行使和让渡，均要耗费大量努力和资源。在没有必要时，人们并不需要形成产权。私有产权并非自古有之，而是随着人们对相对价格变化做出反应、对稀缺资源进行争夺、对生产链条进行延伸等过程，逐步形成和强化的。注

在17世纪末，美国的东北部土地经历了从“部落所有制”到“家庭所有制”的转变过程，其原因就是北美到欧洲的动物皮毛贸易日趋频繁，凸显了部落所有制这种集体所有制内“过度放牧”所导致的成本。家庭所有制的兴起，顺应了变化，降低了“过度放牧”的成本。

深圳乃至全国的土地确权需求，同样也是随着土地相对价格的变动而促成的。没有经济政策的牵动，没有工商服务业的带动，土地与其他资源（包括其他地区的土地）之间的相对价格就不会发生变动，原土地使用者和政府就都不会产生确权的积极性。

既然如此，那么征地转地的补偿，或征收确权税的标准，理论上就不可能是固定不变或处处一致的。与其追求实际补偿标准的一致，不如追求计算补偿标准的原则一致。各地的具体经济和地理条件，过去、现在、将来都不可能一致；如果要求各地的土改标准都达到完全一致才开始行动，而不是找个缺口做试验，走通一段是一段的话，那么土地改革就只会寸步难行。

有一种常见的看法是，政府拍卖土地或城市更新项目等做法，由于推高了土地的价格，增加了住房建设的成本，从而推高了房价。这

种看法刚好颠倒了土地价格和住房价格之间的因果关系。从经济学上看，是价格决定成本，而不是成本决定价格。价格是由对最终成品的供求决定的，决定了以后，再倒过来决定生产原料的价格。房价是完全由供求决定的，房价被供求决定后，才倒过来决定土地的拍卖价格和开发商的利润。

即使土地免费，房价也不改变。有人以为，假如政府把土地免费送出来，房价就会下降。这种观点是不对的。因为不管是谁，不管通过什么方式，得到了政府免费送出的土地，他也会转身按照市价卖出，能卖多高就卖多高，而不会免费或低价转让。政府把地免费送出，只是让第一手得到土地的人（不论他们是因为抽奖得到还是凭关系得到）分得了本来位归入国库的卖地收入，而最终住房者不会得益。

也就是说，农地的价格是由市场对住房的供给和需求所决定的，政府合理地提高给予农地的征用补偿，只是顺应了价格规律，减少了非货币的、隐形的征地或转地成本，不仅不会额外地推高住房价格，还能减少腐败或官民抵触等不必要的交易费用，促进土地和住房的市场化进程。

拖泥带水的确权，将阻碍资源流转和公民迁徙

社会化大生产和大分工，也促进了私有产权的发展。随着运输成本和交易成本的下降，生产过程中的分工越来越细，各环节所经的人手越来越多、时间越来越长、空间越来越广，这就要求产权的界定和行使要变得更清晰、细致和灵活。恰恰是由于这个原因，我们看到在世界上大部分地区，私有产权的比例逐步超过了公有产权的比例，促使19世纪中叶以来的全球经济、人口和健康均呈指数式的增长。

与此对照，我国目前的土地使用权的确立，仍然与村、集体、身份、户籍等因素有着密不可分的关系，由于一个集体要达成“一致意见”的成本极高，所以这种以集体为单位的产权的流转，就会遇到极高的，甚至是令人望而止步的交易成本，对资源的有效配置形成了天然的障碍。

更重要的是，这种集体所有制形式也阻碍了农民向城市居民的转变，阻碍了农民的迁徙和就业，简单地说，它把农民绑在了原有土地上，剥夺了他们本来可以享受的自由。中国的现代化必须逾越这个障碍；而要逾越这个障碍，就必须将使用权、收益权和转让权干净清楚划一地落实到个人。

拖泥带水的确权，会引致低效的违建

一项资源的产权会引起需求者的争夺。尽管争夺本身会引发成本，但只要争夺的成本低于资源的预期价值，争夺就会继续下去，直到争夺的成本超过资源的预期价值为止。换言之，对一项资源的争夺本身，会耗费其他的资源，从而降低了那项资源所带来的净收益。在经济学中，这种耗费称为“租值耗散”。

美国的西部大开发，尤其是《宅地法》（*Homestead Act*）[注]的实施，给经济学者研究土地产权的争夺、建立和保护提供了一个优良的范本。《宅地法》是在1862年5月20日由林肯总统签署的联邦法案。它无偿赠予申请人位于密西西比河以西的160英亩国有土地的所有权。申请过程分三步：递交申请，开垦土地，申请产权。由于开垦土地是获得所有权的必要条件，所以人们就争相开垦土地，而不管那块土地是否值得那么快开垦，而这一过程就引发了“租值耗散”。

经济学家安德森（Terry Anderson）和希尔（Peter Hill）比较了三种争取土地所有权的方式，一是依据《宅地法》的要求对土地进行开垦，二是通过先占（squatting）既成事实地获取，三是以投机为目的、以购买为手段获得。[注]两位学者的结论是，前两者所产生的租值耗散，并不比投机者以钞票的方式进行竞争所产生的资源耗散更低。继两位学者的研究之后，其他学者也通过不同的案例得出了相似的结论。[注]这些“因争夺所有权而导致的租值耗散”的概念，给我们提供了独特而有力的视角，使我们得以对诸多“土地维权活动”的经济效率做出评判。

有三点经验是值得重视的：（1）含糊的产权界定或乏力的产权保护，必然会引发一连串的夺权和维权活动，而这些活动都是有成本的，因此都会减少土地本身所能带来的净价值，产生所谓的“租值耗散”；（2）只要产权界定得不够清楚，人们就会求助于各种貌似低效的生产或维权方式，来尽量攫取和保护那些得不到充分保护的经济收益，这些活动包括修筑防护栏、修筑过大过多的地面覆盖物、种植短期收获而非长期收获的庄稼、限制投资规模、过早进行土地开发等；（3）在“先占先得”或“先开发先得”的竞争规则下产生的竞相开发的活动，会造成资源的无谓损失，而投机者以金钱的方式获得完整的产权，然后搁置开发，等到时机成熟时才破土动工，则可能是减少租值耗散的合理行为。

由此看来，深圳的大量违法建筑是约束条件下的次优结果。不可否认，深圳的违法建筑面积占全市总建筑面积的一半，这些建筑对承载急速增长的城市人口，做出了不可低估的贡献。然而，如果不是为了抢夺地权，这些建筑就有可能不是这时候建，或者不是这么建，也或者不是建成这个样子。换言之，如果土地产权能够尽早确立，并得到充分保护，那么土地资源就能得到更好的利用。

建筑之所以被视为非法，主因在于政府的治理和理念

违法建筑之所以违法，注其成因可能是：（1）土地权属不清；（2）报建的手续不全；（3）违反相关政策管制；（4）违反规划设计标准；（5）授予产权的政府部门的权威不足；（6）趁机利用“征地补偿”政策；（7）为了抢夺或保有土地产权而进行的“种地保房”行为等。

这些成因均与政府对土地的治理或理念有密切的关系。政府的治理或理念有所不同，这些建筑的合法状态就会随之发生转变。当深圳有一半的建筑都被现有的政策标准视作非法时，我们不能只顾努力去查禁违法的行为，而应该重新审视现有的政策标准，反问这样的治理和理念本身有没有问题，它们究竟引致了多大的社会成本，它们是否顺应了经济发展的基本规律，而如果对它们做出修改，又会造成何种经济后果。

事实上，土地权属不清，往往就是政府尚未甚至不愿把产权界定到位和界定清楚的结果；报建手续不全，往往就是相关的政策管制过于繁复的结果；违反规划设计标准，往往就是规划设计没有跟上市场需求的结果；产权的确认证明缺乏法律效力，往往就是政府部门内部发生权限冲突乃至政府的管制权力进退失据的结果；种房保地，往往就是法律体系保护产权不力的结果；违建高潮，往往就是征地补偿的标准设定得不够科学、存在较大漏洞的结果。

我们要认识到，只要经济政策与经济规律相左，乃至造成经济损失，那么人们就必定会产生强大的动机，以这样或那样的方式来绕过那些经济政策，从而减少机会成本，攫取潜在收益。

对于市场经济活动，政府享有张贴“合法”或“非法”标签的自由，但没有改变这些经济活动的相对成本的自由，而只有以顺应经济规律的方式来制定经济政策，来张贴“合法”或“非法”的标签，才可能顺利地实施这些经济政策，才可能把非法活动的规模控制在合理的范围之内。

净地归公政策，会遏制投资热情

“净地归公论”最早见于亚当·斯密的《国富论》，至19世纪中叶，这一思想又得到乔治（Henry George）的细致演绎和极力推广，其后不断得到更多经济学者认可，该思想还被一些国家和地区政府所采纳。

“净地归公论”认为，针对任何商品或商业活动的征税，都会打击提供该商品或从事该商业活动的积极性，从而扭曲经济发展。与此对照，土地是自然之赐，它既不增加，也不减少。于是，一些学者便认为，针对土地的净值（即扣除土地上盖所有物业价值后剩下的土地净值）而征收的税赋，既不会抑制土地的供给总量，也不会影响土地之上的物业建设或商业活动。

从这个角度看，对净地价值的征税，是一种理想的税收。不少学者认为，政府应该用这种税取代所有其他的税种，并将税率提得较高，以致把这种税当作财政收入的唯一来源，用以支持政府的各项活动。其后果，就是政府成了土地的实际大股东。这一推理后来就成了政府征收土地增值税或政府直接宣称土地收归国有的理论依据。

然而，世界上并不存在无须考虑上盖物业的净地价值。任何一块具体土地的价值，首先都与其位置有关，而位置之所以有价值，也就取决于该位置的生产力程度。事实上，与其说土地有其天然的价值，

不如说所有土地的价值，都是被其后天的、人为产生的因素所决定的。例如，迪士尼乐园建成后，其周边的大量空地也随即增值。正因如此，迪士尼公司早在规划之时，就购买了乐园周边的大量土地，为将来攫取和保有这些土地的增值收益做准备。如果政府把这些空地的潜在价值视作天然之赐而予以没收或大部分没收，而不是视作后天开发的成果予以保护，那么乐园本身的建造可能就是利润不足甚至得不偿失的，乐园就可能永远也造不起来。

与任何一种资源一样，土地固然是天然之赐，但同时也凝聚了大量人为的因素，包括远见、幸运、二次开发、经济政策，以及周边投资等。正是这些人为因素，构成了土地的未来收入预期，从而产生了土地的现值。因此，把土地纯粹视作自然之赐，从而纳入或大部分纳入政府的控制，对土地增值并无好处。这里的要点是：土地是一种经济资源，它具有的价值并非与生俱来，而是由一系列人为因素决定的，这些因素固然包括：它的操控权落在谁的手里，它通过何种方式经营，市场最终是否认可这种经营方式，等等。

正确区分房地价格上涨的正负因素

任何地区的房价上涨，都有其正负两方面的原因。负面原因，就是供应跟不上，包括土地、建筑面积、空置房流转等环节上的障碍。要消除负面原因，就要增加土地供应、适当放宽容积率的限制，以及放开市场管制，让房价和租金充分反映房屋的价值，从而刺激建设、转让、出租等合理重配资源的经济活动。

正面原因，是城市增值了。与任何商品的价格一样，房价是果不是因，是各种经济力量博弈和互动后的终点，而不是起点。一个城市的房价涨了，可以是因为这地方值钱了，因为这地方生产力提高了。人们从四面八方涌到这里来，是因为他们在这里比在原地能创造更高

的价值。只有这么看，才能理解为什么虽然房价涨了，人们的生活负担增加了，但留下来的人却越来越多了。

一些楼市专家利用城市常住居民的收入水平来推断这个城市房价的高低和“泡沫程度”，是曲解了房价上涨的正面原因。与纽约、伦敦和香港等国际化城市一样，到北京、上海、广州、深圳等地争夺房产的人群多了一种，那就是外来的买家。简单从本地居民的收入水平来推测大城市的房地产泡沫，出错的概率相当大。

在房地产价格上升过程中，居民享受了好处。这些好处，首先表现为增加收入，包括受雇者的加薪和生意人的盈利，其次是物业升值。城市居民有两个途径改善生活：一是充分利用增值了的城市的设施、环境和政策，包括在这里找到更好的工作、认识更多有意思的人、把握更多机会、享受更周到的劳力服务和更先进的城市设施；二是转让物业，出租或出售，直接增加货币财富。

用行政命令来打压楼价，是错误的做法。假如政府限制房地产商的利润，楼房的供应速度就会放缓；假如政府惩罚转手牟利的炒家，房屋的实际空置率就会上升；如果政府设定房租的上限，那些已经入住的租客固然捞到好处，但对于后来的人，则会有价无市，房屋将更加短缺。“二战”刚结束后的纽约，就是这样一个典型的反面教材。

只有采取“增加土地供应”“增加合法房地产比例”“增加建筑容积率”等促进供给的政策，增加各种意义上的土地供应，让更多合法外的土地进入合法的范围，从而参与流转和利用，才是改善居住和生产用地条件的根本之道。

征地还是征税

我国各级政府的土地治理理念是“唯有国有化，才可市场化”，即必须先由政府征用土地，才能转让给市场流转。实践上，政府通过征地或转地，免费或低价从农民手上获得大片土地，然后又以高价出让，做非公共用途的建设。

从经济上看，这种做法会产生重大的效率损失。政府用远低于市场价格的代价，征用一片空地，用来招商引资，到底划算不划算？争论不会有结果，因为没有标准。与此对照，假如政府动用财政收入，以市场价格在市场上购买一块空地，用来招商引资，到底划算不划算？这种争论则很容易达成共识，因为可以在商言商、算一笔明白账。“先国有、后市场”做法的问题，就在于“账目不清”所包含的隐形成本。

从政治上看，这种做法也难以长久维持下去。任何交易都应该以双方自愿为基础。随着农民或居民对土地相对价格变动变得日益敏感，他们已经不愿意坐视土地发展机会尽归政府，也不可能放弃索取最高预期对价的权利。继续以低于市场水平的价格来强征土地，迟早要在政治上付出相应的代价。

事实上，若非涉及纯粹的公共用途，那就应该让农民和开发商自己协商、自己立约、自己交割，而政府只是做个旁证，或收取合理的交易税，或收取开发成功后产生的商业增值税。若真的属于严格的“公共用途”，政府也应该给予充分的补偿。

有人问，政府若不通过征地的方式整理出大片空地，又怎能提高招商引资的吸引力，或从事重大项目的开发？答案是：政府要地，与私人企业要地一样，应该到土地市场上购买。这是说，即使认同政府有“征用”（taking）的权力，也应该从“征地”这种“实物税”，向“征税”这种“货币税”过渡，而这是现代化政府的标志。

历史上，形形色色的“政府”都有过各种征收“实物税”的尝试。这些“实物”包括粮食、牲口、布匹，土地、劳动力等。义务兵制度，也是一种实物税，其中的“实物”就是人力。政府征收实物税的实施成本高，因为人们会刻意保留良品而上缴次品，而政府的监督缴纳行为和考察实物质量的成本，就会扶摇直上。

更文明和更有效的做法，是改“实物税”为“货币税”。政府改为征收货币税，其“征用”的权力并未被否定，它只是改变了征用的方式。要知道，货币是最容易甄别其价值的物品，一元就是一元。政府不仅无须担心纳税人缴来的货币税掺假，而且能够凭着货币收入在自由市场上购买官员们想要购买的物品。今天政府所用的办公楼、办公桌、汽车，都是用征来的货币税购买的。诸位不妨设想，要是这些物品都改用“实物税”的方式征取，那将会出现何种混乱局面?

我们应该重新思考政府的生财之道。各级政府应该弃“实物税”而选“货币税”，从依靠“土地征转”转向依靠“货币税收”来支撑财政开销。至于税率，当然是越低越好，而真要做到低税率，就还得看我们在紧缩政府支出的问题上，取得多大的成功。

结语

深圳乃至全国土地改革遇到的困境与一个事实有密切关系，那就是政府的土地政策几乎与基本经济规律处处相悖。

（1）经济规律决定了，人们总有谋求利益最大化的动机，设法将土地推向价值较高的用途。可我国长期维持的“城市国有土地”和“农村集体土地”的二元结构政策，却是阻断农村集体土地的合理流动的。

（2）经济规律决定了，随着城市化的高度发展，土地产权中的使用权、收益分配权和转让权应该明确界定、落实到人、易于交易。可政府给农民的土地产权从来就拖泥带水、规定烦冗、前后矛盾、进退失据，这造成了人们选择法外生存、法外交易、法外调解的后果，不仅影响政府的管制权威，影响政府的税赋收入，而且还影响资源的有效动态分配，更影响农民的迁徙和家庭身份转变的自由。

（3）经济规律决定了，只有产权得到明确，人们才不会通过抢建或违建来争夺或保护产权。可政府长期使得土地产权的界定处于灰色地带，政府与市民的关系长期处于拉锯状态，这便在制度上鼓励了抢建和违建。

（4）经济规律决定了土地的价值不是与生俱来、一成不变的，而是处处不同、时时更新的，是由其附着物和相关经济政策所牵动的。可政府的政策却是要追求一刀切的征地或转地的“公平的”补偿标准。殊不知越是追求这种公平，其实就是越不公平，而实施的阻力也越大。

（5）经济规律决定了，价格是由供应和需求共同决定的，成交价格取决于买卖双方对土地的看法，可政府却对单方决定的价格抱有侥幸心理，结果在付出较低货币价格的同时，也不得不付出了法律、维稳、税收、信誉等代价。如果不及时调整，随着农民对土地估价的提高，这些代价势必越来越大。

（6）经济规律决定了，关于如何善用一块土地的知识，蕴含在许许多多分散的个人脑海里，只有市场交易才能协调这些永远不可能汇总的局部知识。可政府往往不是努力去营造市场、促进交易和保护执行，而是去代替市场，充当交易当事人，以为官员可以“好像”拥有私有产权的私人那样，为资源的长期收益（而非任内收益）做考虑。这解释了私人开发商征地和用地的效率，往往要比政府更高的现象。

（7）经济规律决定了，增加土地供给只会有助于压抑房价。但政府和大众却颠倒了地价上涨与房价上涨之间的因果关系，竟然

为了防止土地拍卖拍出高价，叫停了土地拍卖。

（8）经济规律决定了，“征地”这种“实物税”，应该向“征税”这种“货币税”过渡，而这也是现代化政府的标志。但各地政府却乐于继续征收实物税，由此产生了“好地收不上来，坏地征不上税”的状态。

有鉴于此，建议政府有关部门认识并做到以下几点：

（1）加大深圳土地供应：不仅是新增的土地供应，更重要的是，尽最大努力把绝大多数人的经济活动纳入合法框架，将大量法外土地纳入到法内，让它们参与交易，加速流转。

（2）检讨容积率的限制，检讨对工业用地的过分慷慨的扶持政策，从而给予城市空间集聚更大的伸缩范围。

（3）认清“产权不清”和“官民拉锯”造成的后果，包括管制烦冗复杂，产权交易费用越来越高，法外行为遍地开花，抢建违建屡禁不止，土地资源受制于集体所有制而未能自由流转和合理利用，土地权益主体不能自由地处置自己的财产，政府错失大量财政收入，等等。

（4）认清土地的价格形成机制，放弃廉价征地的侥幸心理，认清低价征地转地的全部代价，以双方自愿为基础、以多家竞争为保证，尽量按市场的原则来完成政府所要取得的政策目标。

（5）一步到位地完成土地确权，而不再对产权的授予做过多过细、拖泥带水的规制。

（6）建立土地交易市场，让个人和企业都到市场上通过金钱购买土地，而不是到政府那里通过游说取得土地。

深圳土地改革，既要关注此岸，走好脚下每一步，也值得瞭望彼岸，以免越行越偏。人们从来就有试验各种规制的自由。但不论试验

哪种规制，谁也没有逃避经济规律主宰的自由。人们所试验的种种规制，无论兴衰存留，实际都在服从普适的经济规律。中国正在崛起，而国内能成为国际大都市的候选城市，则屈指可数；深圳能否再创辉煌，取决于其土地制度改革，也取决于其土地政策究竟是与经济规律顺着干还是对着干。

---

1. 本章执笔：薛兆丰。
2. 见阿尔钦1950年文章《莫测、进化和经济理论》（*Uncertainty, Evolution and Economic Theory*, JPE）。
3. Demsetz, H. Toward a Theory of Property Rights [J]. *American Economic Review*, 1967, 145 (3): 1646-1665.其中写道："自斯密（Adam Smith）到费雪（Irving Fisher）间一个半世纪的经济学成就，是建立了高度分权的抽象模型，其中没有人可以控制价格或其他重要的市场指标。"
4. Alchian, A. & H. Demsetz."The Property Right Paradigm."The Collected Works of Armen A. Alchian[M].Liberty Fund Inc., 2006."To'own land'usually means to have the right to till (or not to till) the soil, to mine the soil, to offer those rights for sale, etc., but not to have the right to throw soil at a passerby, to use it to change the course of a stream, or to force someone to buy it. What are owned are socially recognized rights of action."
5. 见乔仕彤的专题报告《政策工具：确权》："通读深圳市政府《关于宝安、龙岗两区城市化的实施办法》、《关于违法建筑的处理决定及其实施办法（试行）》，我们会发现深圳市政府将《宪法》和《土地管理法实施条例》的相关规定当作了一条比征地更便捷的获取农村土地使用权的途径，甚至宣称由于缺乏相应规定，城市化转地的补偿只需参考土地原价值。这里必须指出，宪法和相关规定没有赋予深圳市政府这一权力。深圳市政府要想同时获得农村土地的所有权和使用权，在现行法律框架内，途径只有一条，这就是征地。"
6. 典型例子包括"一块土地各自表述""红本绿本之别""集体与家庭之间以'血战到底'为名的产权责权关系"等。
7. 见乔仕彤《政策工具：确权》中对"红本绿本"的讨论。
8. Demsetz, H. Toward a theory of property rights II[J]. *Journal of Legal Studies*, 2002, 31 (2): 653-672.
9. Homestead Act: A homestead act was one of three United States federal laws that gave an applicant ownership at no cost of farmland called a "homestead"——typically 160 acres of undeveloped federal land west of the Mississippi River (Wiki: http://en.wikipedia.org/wiki/Homestead Act) ._

10. Anderson T. L. & P. J. Hill. The Race of Property Rights[J]. *Journal of Law & Economics*, 1990, 33 (1): 177-197.

11. Alston, Lee J., Gary. D. Libecap, Bernardo Mueller. A Model of Rural Conflict: Violence and Land Reform Policy in Brazil[J]. *Environment and Development Economics*.1999, 4 (2): 135–160.

12. 根据1993年出台的《深圳市宝安、龙岗区规划、国土管理暂行办法》，“违法建筑”被定义为：“未经批准，擅自改变土地用途的，由派出机构责令改正，拒不改正的，限期拆除或者没收违法建筑物、构筑物或者其他设施。”

第六章 “违法建筑”代价几何？ 注

截至2010年7月，深圳有历史遗留“违法建筑”35.7万栋，“违法建筑”总面积3.9亿平方米，分别占全市总建筑栋数的57.5%、总建筑面积的47.6%。如此天量的“违法建筑”，究竟会带来怎样的后果？

基于课题组在深圳的实地调研，本章总结了若干个因“违法建筑”问题致使市场各方主体投资受损的典型性案例。从中我们可以看到，“违法建筑”问题长期悬而不决，不仅给市场主体带来沉重的财务成本，更是让这座城市错失各种市场机会，在经济集聚的城市竞争中丧失先机。

引言

在专题报告《解决深圳“违法建筑”问题的思路》中，我们强调，一个经济体要想实现成功的发展，其内部的经济活动必须高度集聚——唯此才能实现高度的专业化分工，从而使资源和生产要素得到高效的利用和配置，并实现最大化产出。但是，经济集聚并不是静态的概念，它是一个动态的过程：随着经济的发展，一个城市或地区的生产要素禀赋会不断发生变化，产业结构也会随之调整和升级，人口和资本也会不断流入和流出。在经济动态变化的过程中，一个经济体要想在竞争的环境中成功通过产业结构调整和升级成为集聚的中心，要素市场的灵活和要素的自由流动至关重要。如果要素市场交易效率低下，不能灵活地获取和转让要素，很难有大量的投资活动发生，产业

结构升级的进程就会受阻，经济集聚程度也难以提升。这将在竞争市场中制约城市的发展空间。

在劳动力、资本和土地三大要素市场中，土地市场的灵活度是重中之重。人类所有的经济活动都是附着于土地的，土地这个生产要素的流动能够有效带动其他两大生产要素——劳动力和资本——的流动。尤其对中国这样的发展中国家而言，经济增长除了资本积累、技术进步之外，同时伴随着急速的城市化，这必然牵涉到土地用途的改变。因此，土地市场的灵活性是经济增长至关重要的决定因素。诺贝尔经济学奖得主科斯1959年在《生产的制度结构》中提到："清晰的产权界定是市场交易的前提"，要想实现土地市场的灵活性，土地权属的清晰界定是基础。

目前深圳城市发展的瓶颈却恰恰是土地权属不清：截至2010年7月，历史遗留"违法建筑"共35.7万栋，"违法建筑"总面积3.9亿平方米，分别占全市总建筑栋数的57.5%、总建筑面积的47.6%。由于近一半的房屋建筑难以获得法律的承认和保护，土地和房屋的交易以及更新改造变得极其困难，城市集聚经济的活动也因此而受挫。因此，即便在过去30多年的城市发展浪潮中，深圳拔得头筹，但面向未来，如果深圳的"违法建筑"问题得不到妥善处理，深圳的城市竞争力将会受损并难以在未来的城市竞争中继续胜出。

本章主要以案例的形式来展示，因为"违法建筑"问题悬而不决，市场投资机会如何流失，经济活动的集聚如何受阻。根据市场投资主体的不同，我们将案例分两大类：一类为社区股份合作公司投资开发的项目，另一类为房地产商投资的城市更新项目。

社区股份合作公司经营性"违法建筑"的叫停

在20世纪80年代初改革开放的大背景下，中国东部沿海城市开始承接东南亚劳动密集型产业的转移。因为地缘优势，大量的香港企业纷纷将工厂转移到深圳。深圳市委1980年321号文和1981年11号文要求把“三来一补”工厂引到特区外，并把审批权下放给宝安县（现宝安、龙岗两区）政府。当时深圳市的发展重点在特区内，特区外基础设施建设全部依赖区县政府，而宝安县财政拮据，无力提供配套厂房和宿舍。农村社队响应号召，集体建设厂房和房屋用以出租，引进“三来一补”企业。深圳的原农村集体组织、现在的社区股份合作公司一直致力于建设经营性工商厂房用于发展社区经济。经过30多年的建设，时至今日，社区股份合作公司拥有庞大的经营性建筑资产。其中，大量的建筑因为各种历史政策原因或主动或被动地被划分到“违法”的世界里面，其经营也因此被叫停，造成了巨大的经济损失。本部分以宝安区沙井街道共和社区的案例为视角，分析“违法建筑”产生的历史背景、叫停的政策原因及其造成的经济损失。

宝安区沙井街道共和社区经营性“违法建筑”案例

共和社区位于沙井街道西北面。社区原有土地面积2.3平方公里，2004年，深圳市城市化转地过程中0.5平方公里被政府征用，现有土地面积1.8平方公里。共和社区是宝安区较为典型的一个社区：经济发达，工业企业集中，社区人口以外来人口为主。在这1.8平方公里土地上，常住人口46 000多人，其中户籍人口（即原村民）仅745人。同样是在这1.8平方公里土地上，有近100家企业进驻259栋、总建筑面积为45万平方米的厂房里，这些厂房全部由社区股份合作公司在过去30年陆续兴建。社区股份合作公司的收入也全部来自这259栋厂房的出租收入：厂房出租年收入近4 000万元，在沙井街道28个社区中排第20位。股份合作公司在2011年分红2万元/股，2010年分红1.8万元/股。

在259栋厂房中，办理房地产证的有167栋，剩余的92栋（35.5%）尚未办理房地产证，属于“违法建筑”。也就是说在共和社区

股份合作公司的资产中，35.5%的资产是不合法的，不受法律保护。在课题组调研期间（2012年4—7月），有四栋社区股份合作公司拟建或正在修建的经营性建筑因被政府划定为“违法建筑”而被叫停。根据股份合作公司的规划，这四栋建筑将分别用于办公、商业和工厂。

“违法”的办公大楼

社区股份合作公司曾于2010年拆除了原村委会的旧办公楼，计划进行原址重建。根据规划，新办公楼占地6 000多平方米，高8层，总建筑面积40 000平方米。但根据深圳目前的土地政策，拆除重建的建筑必须与原建筑等面积、等内容。由于规划的建筑面积远大于原面积，新办公大楼一开始便被政府叫停，被拆除的地块也一直闲置至今。

“违法”的商业楼

共和社区原计划在一块30 000平方米的旧厂房地块上开发商业项目。但根据既有政策，重建项目必须符合等内容原则，不能将厂房重建为商业用房。因此，自2005年以来，该项目一直未获批复，该地块也一直闲置至今。

“违法”的厂房

除以上两个规划项目外，共和社区目前还有两栋在建的厂房被政府叫停。其中一栋厂房拟拆旧盖高，即在旧厂房的基础上，建设高达10层的工业大厦。该项目在2011年深圳“大运会”前就已开工，却一直没有报批，在建到第8层时被政府叫停。另一栋厂房拟在镇政府2000年的征地返还地上建设多层工厂，现已建成4层，但由于当时镇政府的征地并未向区政府报批，并且留用地的比例过大，该项目也已被政府叫停。

若干思考

原村集体的经营性“违法建筑”在深圳原农村是一个普遍存在的现象。除了案例中所描述的因为拆除重建必须“等内容、等面积”的政策限制以及各级政府的政策相互矛盾等原因外，更多原村集体工商建筑则因规划问题被列为“违法建筑”。譬如，在共和社区，某些地块在1993—1995年就已经盖了厂房，但深圳市政府却在2005年将这些土地划入生态控制线。这种规划和现状冲突所导致的“违法建筑”反映了规划部门深层次的问题：规划是否必须是从上而下命令计划型的？当实际的建设先于规划制定时，晚到的规划是否应该充分考虑既有现状？

在专题报告《解决问题的思路》中，我们谈到，城市规划的核心功能是将有限的土地和空间在不同的生产和消费活动中进行优化配置，使人们的活动更方便，生活更美好，而不是反之。从国内外的城市发展经验来看，除了存在外部性问题的领域，市场机制能很好地解决城市土地和空间的配置问题，而城市规划的主要任务就是处理并解决城市各种经济活动的正外部性问题（给第三方带来正收益的经济活动，例如道路、基础设施、公园、学校和医院等）和负外部性问题（例如交通拥堵、污染和噪声等），而不是破坏用市场配置城市土地和空间的机制。因此，好的规划应该是城市规划部门跟市场和经济主体充分互动。在发达国家，规划部门人员在制定规划时，要深入社区、实地考察，充分听取社区居民的意见。

最终的规划应充分反映社区居民的意见——只有经济利益最为相关的主体（比如原村民）才最了解和知晓这块土地上潜在的商机和市场机会，从而能对土地的用途做出优化的配置。深圳的规划在名义上也听取社区的意见，但是以单方面公示的形式来体现。而从社区实地调研的情况来看，原村民对规划的公示基本上不知情——这样的局面很难称得上有上下互动。

当大量的经营性“违法建筑”因为政策性因素而被政府叫停时，深圳也由此丧失了商业和市场机会，以及经济集聚的吸引力。对于经济活动的集聚和经济发展而言，区位是最为重要的因素。一块位于穷乡僻壤的土地和一块位于深圳沿海城市的土地，其所面对的市场机会和集聚经济活动的能力是不可同日而语的。即使在当前广东省大量传统的“三来一补”企业大量外迁、经济增速下调、厂房大量空置的背景下，共和社区的厂房出租仍然供不应求，这便是市场对共和社区的良好区位的反应——临近深圳宝安国际机场，为产品的销售提供了物流上的便利——由此，共和社区在位置上具备经济集聚的条件。另外，伴随大量外来人口流入共和社区，共和社区的人口密度已高达每平方公里2.5万人，超过国内大多数城市中心城区的人口密度。在这样的经济发展背景下，不加区别地一律实施拆除重建政策中必须“等面积、等内容”原则的合理性值得质疑。倘若一座城市的拆除重建永远是等面积、等内容重建，这座城市的经济如何发展？况且深圳目前的发展已经碰到了无地可用的瓶颈，如果不依靠拆旧建高这样一个土地节约集约利用的方式，深圳的经济又如何发展？

因此，无论是从民众福利的角度，还是从深圳未来发展的角度，只要不存在负外部性问题，政府都应该为这些投资和经济集聚的市场活动提供便利。上述“违法建筑”的兴建恰恰是市场配置城市土地和空间资源的结果。但是，滞后于经济发展的政府政策却阻碍了经济的前行。这些“违法建筑”可不仅仅是钢筋水泥，紧跟其后的还有大量的企业投资、劳动力就业、政府税收以及未来深圳的发展——“违法建筑”的叫停成本不可谓不高。“违法建筑”的叫停表面上看是政府的政绩，但是作为外来的调研者，我们看到的是每一天的停工所带来的财务上的损失、商机和市场机会的流失，以及深圳经济集聚活动的停滞——这是一个多方受损、无一人受益的局面。

城市更新项目的停工

自20世纪90年代末以来，深圳市开始通过对建成区存量土地的二次开发进行城市改造。其主要做法是，政府以协议出让的方式引进市场主体（如开发商）进行开发，但要求其同时完成对相应地块上的所有业主的拆迁赔偿。因为是市场化的运作，相比政府主导的拆迁行为，被拆迁户的利益能够得到更多的满足。这样一个市场化的城市改造做法大大推进了深圳市存量土地的二次开发建设。

由于拆迁补偿谈判过程的困难重重，一个改造项目从报批到进入施工阶段一般需要五年以上的时间。与此同时，深圳的城市改造政策却在不断发生变化，由于前后政策并不完全一致，原本合法的二次开发可能因为新政策的限制而难以推进。在过去十几年间，深圳市改造的政策前后历经了“旧改”政策、城中村改造政策及现在的城市更新政策。[注]改造项目要想顺利走下去，不得不去适应新的政策：一个项目哪怕是在旧政策下立项，完全满足旧政策的要求，政策发生变化后，它还必须满足新政策的要求才能进入施工阶段。

目前深圳城市改造项目碰到的最大难题就是，现行的城市更新政策提出的有关项目用地权属的新要求令很多原本已成功立项的改造项目难以继续。现行的城市更新政策在2010年12月开始要求开发主体提出用地申请时，更新项目用地的权属需百分之百合法，即五类用地（指国有已出让、非农用地、征地返还、旧屋村以及两规处理用地）的土地权属至少等于要出让地的面积。但在此之前，“旧改”政策和城中村改造政策并未对二次开发项目地块中合法用地的比例提出规定。由于深圳独有的历史遗留问题，现状是全市有近50%的建筑是“违法”状态，而这些“违法建筑”大都存在于更新项目的主要用地类别——原农村土地上。由此，政策和现状的冲突形成了一个难解之局：自2010年以来，大量的原“旧改”项目、原城中村改造项目和城市更新项目因为权属问题而不得不停工。下面我们通过龙岗区布吉街道的松元头片区项目、龙城街道的回龙埔片区项目的案例展示在历史遗留了大

量“违法建筑”的背景下，城市改造项目所经历的政策变迁、遇到的问题，以及政策多变给市场主体所带来的经济损失。

龙岗区布吉街道三联社区松元头片区旧改项目案例

龙岗区布吉街道三联社区松元头片区旧改项目地处龙岗区布吉街道中心区北侧，改造范围呈不规则多边形，地势东高西低，北高南低，位于京广铁路和铁西路以南，联东路以东，规划兴业路以西，北面是保留林地，总改造用地面积为7.8万平方米。

改造项目范围原属布吉三联片区松元头村“永兴花园”，于1992年由三联村委出让，属于住宅建设用地，用于开发私人住宅和别墅，有建筑200多栋。改造以前，该片区布局零乱，大部分建筑破旧，建筑质量参差不齐，居民出行不便，市政配套设施严重缺乏。由于开发资金不到位、管理混乱等历史原因，此片区住宅产权混乱，大部分楼房空置，“脏、乱、差”等问题长期存在，既是滋生“黑心棉”“黑豆腐”等无牌无证厂家的窝点，又是“三无”人员混杂居住地。恶劣的治安环境极大影响了周边地区的经济发展和居民居住安全，多次被《深圳晚报》《深圳商报》等多家媒体曝光。据《深圳法制报》2005年4月9日的报道，布吉街道松元头片区被列为“全省打假重点区域”。

在此背景下，龙岗区布吉街道于2004年向龙岗区政府提交了旧城改造计划，并联合深圳市深岛实业有限公司作为开发公司申请在该片区进行旧城改造。深岛公司自2004年开始，通过一年多时间对原有建筑产权进行收回，其收购办法是直接购买当年买地建房业主的两证一书，并对建筑物进行赔偿。深岛公司总计花费了2.35亿元拆迁成本，加上2005年6月以来对该片区的封闭式管理和维护，至今共花费成本逾4亿元。

松元头片区项目2005年收购完原业主的房和地后，2006年开始报区旧改办并公示了《龙岗区布吉街道三联社区松元头片区旧改预

案》。根据预案，改造地块功能为四类居住用地，计划利用3年时间完成改造。该项目于2006年12月24日通过了专家评审意见。龙岗区政府2007年第一次城中村改造领导小组会议审议认为，松元头片区改造对完善玉石市场配套设施、提升布吉城市功能和产业档次具有重要作用，将该项目列入2007年龙岗区旧城旧村改造计划。

由于种种政策原因，项目自此停滞两年，在2009年通过《龙岗区布吉街道三联社区松元头片区改造专项规划》审批并列入深圳市城市更新改造项目2010年度实施计划。根据深城改办〔2009〕14号文件《关于龙岗区布吉街道三联社区松元头片区改造专项规划的批复》，松元头改造项目变身为城市更新项目，拆迁面积83 937.03平方米，建设用地面积78 417.48平方米（公示面积7.4万平方米），规划容积率3.2，总建筑面积252 500平方米，其中住宅面积240 000平方米（含保障性住房12 632平方米）、商业4 000平方米、幼儿园2 400平方米（占地2 700平方米）、垃圾中转站200平方米、公交首末站2 000平方米。建筑限高100米。改造建议一期建设完成。

然而，从2004年到课题组调研，已经历8年时间，松元头项目一直处于停滞状态。2010年，深岛公司曾将这块地移交土地储备中心并进行报备，只等核发建设用地规划许可证即可开工。问题是在2010年报用地手续的时候，因为城市更新办法要求合法用地的权属百分之百覆盖，遇到了确权问题：该项目用地面积为78 771.6平方米，其中只有7 417.7平方米土地属国有已出让的商住用地，6 000平方米的旧屋村土地具有合法指标，其余83%项目面积均不具有指标。因此，项目一直无法推进。

另外，在近两年国家房地产政策调控、银行控制贷款的大背景下，深岛公司面临巨大资金压力，为保障松元头这个旧改项目，公司不得不将之前开发的两个项目转手给万科。如果松元头这个项目在2010年能顺利推进，该公司也许不必出让其他项目。公司承担了项目

停滞造成的大量损失。然而，受损的绝不仅仅是项目开发公司。项目背后潜在的市场机会，能够建造的商业住宅、带动的劳动力就业、创造的利润以及由此派生出的政府税收，则是深圳经济社会发展的损失。

龙岗区龙城街道回龙埔片区旧改项目案例

项目概况

回龙埔旧改项目位于深圳市龙岗区龙城街道回龙埔社区，龙岗中心城龙平西路以北，爱心路东侧，规划路回龙路以南，周边有龙岗汽车总站、长江花园、爱地花园、欧景花园、妇幼保健院、龙岗区人民医院等。龙岗区龙城街道回龙埔片区旧改项目于2005年8月8日申请立项，并于2006年5月23日由龙岗区2006年第2次旧改领导小组会审议通过。该项目是由龙岗区龙城街道办和深圳市尚模发展有限公司联合主办的龙岗首个大型旧改重点项目，建成后为包括住宅、星级酒店、大型商业在内的现代化城市生活片区。

回龙埔旧改项目涉及回龙埔社区内的两个自然村，地块内部功能混杂，各类建筑质量较低，私宅和工业厂房违建现象普遍，存在一定的消防隐患；内部道路等级较低，存在较多的尽端路；公共设施极其缺乏，居民生活存在诸多不便；地块东北角地势较低，逢雨季来临水涝现象十分严重。此外，由于中心城6号路和11号路的建设涉及的拆迁问题和市政配套问题在政府112号文件《深圳经济特区处理历史遗留生产经营性违法建筑若干规定》实施细则当中也做了明确指示，该问题迫切需要得到解决。

为了适应深圳市龙岗区的城市发展战略，促进龙岗区回龙埔工业厂房与上角环村住宅地区旧村改造工作的开展，龙岗区城市更新办于2008年3月28日依据《中华人民共和国城市规划法》《深圳市城市规划标准与准则》《深圳市总体规划》《深圳市近期建设规划》《深圳市

东部工业组团规划》《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定》，结合龙岗区回龙埔工业厂房与上角环村住宅地区的实际情况，制定了《龙岗区龙城街道回龙埔片区旧改专项规划》。

回龙埔旧改项目拆除改造范围合计23.5万平方米，建设用地范围为14.5万平方米，总建筑面积573 278平方米。根据规划，包括住宅480 395平方米（包括保障性住房约14 000平方米，以国土房产部门核定为准），商业32 000平方米（其中村民还迁商业16 000平方米），五星级酒店5 0816平方米，配套设施4 067平方米，村委办公场所1 000平方米，会所1 500平方米，幼儿园3 500平方米。区块功能定位为服务未来龙岗中心城片区人口的综合性生活社区，同时为社会的发展提供星级酒店、商业街等公共配套设施。项目专项规划的人口规模合计约为1.6万人。根据《深圳市城市规划标准与准则》，结合片区现状配套设施，规划配置有一所36班小学、一所12班幼儿园等。

项目分三期开发，一期主要涉及原村厂房和住宅楼，二期、三期则多为居民宅基地、老屋村。[注]尚模地产于2005年正式投入拆迁谈判，于2006年年底全部完成一期项目的拆迁，耗资4亿元。[注]

2008年7月18日，回龙埔旧改项目奠基仪式隆重举行。2009年4月29日，由于政策变化，深圳市尚模发展有限公司不得不通过公开“招拍挂”，以8亿元竞得龙岗区龙城街道回龙埔社区两块旧改项目土地，即旧改项目中专项规划的一期项目用地。目前项目一期已经竣工入住，总建筑面积30万平方米，商品房可售面积25万平方米，其他建筑包括保障房、华侨房等。其中除开发的商品房以外，发展商还出资（51%）、出地（一期拆迁面积之一部分）帮政府修建了小学。一期总容积率4.0。二期拆迁补偿工作已全部完成，三期拆迁补偿的谈判正在进行中，但由于城市更新政策的出台，二期项目的建设遇到非农建设用地指标不足的问题，项目不得不处于停滞状态。

命运多舛——从“招拍挂”到指标瓶颈

伴随着深圳市城市改造政策的变迁，回龙埔片区旧改项目一路走来可谓命运多舛。

项目一期遭遇“招拍挂”

回龙埔项目一期拆迁范围约10.8万平方米（包括学校、道路用地），一期出让建设用地面积为7.8万平方米，建筑面积30.9万平方米，建筑容积率≤3.98。总建筑面积309 349平方米，其中幼儿园、社康服务中心等公共设施建筑面积9 000平方米，保障性用房14 000平方米、华侨安置房13 000平方米。一期项目于2010年年底竣工并出售，公共服务设施如学校和幼儿园也已经投入使用。

尚模公司于2005年正式介入回龙埔旧改项目，并于2006年正式完成拆迁工作。但在2008年一期项目奠基时，尚模公司却被告知该地块无法通过原定的协议程序出让，而必须进行“招拍挂”。尽管按照《深圳市城中村（旧村）改造暂行办法》，旧改项目所对应的地块确实可以协议出让，但在龙岗和宝安两区，城中村的界定并不清楚。根据当时的政策，只有国家批复的非农建设用地、老屋村和新村居住区域的土地方能协议出让。而具体项目是否可以协议出让，还需要规划、国土和区政府三方通过联席会议来审定，并报市政府审批。回龙埔项目尽管在当时通过了所有程序，但在协议出让前，适逢《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》《全国工业用地出让最低价标准》等新的调控政策出台，要求工业用地必须采用“招拍挂”形式出让。尚模公司最终不得不接受“招拍挂”的方式。不过，考虑到尚模地产公司在先期拆迁补偿中的投入，参照宝安区26个社区的做法，协商结果是溢价部分由尚模和政府按四六比例进行分担。

2009年4月29日，回龙埔旧村改造项目一期两块地（G01020–0204、G01020–0205）的“招拍挂”在深圳市土地交易大厦3楼拍卖大厅

举行，深圳市尚模发展有限公司和佳兆业地产（深圳）有限公司出价参与龙城街道这两块旧改项目的土地竞买。当时底价为5.3亿元，参与竞买的两家公司经过111次举牌才决出胜负。尚模公司最终以高出底价2.7亿元的价格——8亿元（尚模因此将一期商品房取名“八意府”）的价格竞得这两块土地。土地用途为商住用地，使用年限为70年。这是2009年深圳市首次出让旧改用地，但最终没有走城中村改造政策下的协议出让方式。尚模公司实际付出的土地成本比原计划高出1.08亿元。

项目二期面临指标瓶颈

回龙埔项目一期是深圳市唯一一个进行了“招拍挂”程序的旧改项目，也是2004—2009年唯一一个成功的旧改项目。注发展商在被迫修改原定协议进行“招拍挂”之后，不曾预料项目在二期的建设过程中将遭遇到更大的困难。

回龙埔旧改项目的二期是一个五星级酒店项目（原为迎接大运会项目而建设），拆迁面积1.3万平方米，建设用地面积1.2万平方米，原定2011年9月动工，但由于非农建设用地指标不足，二期工程被拖延至今。

表6–1 项目二、三期用地指标明细表

（单位：平方米）

分期		二期	三期
拆迁面积		13 478.08	67 229.78
建设用地面积		12 099.57	55 453.65
土地权属手续完善用地面积	已出让合同用地	0.59	1 340.81
	非农建设用地	8 097.97	3 131.52
	旧屋村	0	38 320.92
	已办产权私房用地	0	1 898.2
	合计	8 098.56	44 691.45
未出让国有土地	建设用地范围	1 915.09	4 127.33
	道路用地范围	1 245.76	4 085.43
	合计	3 160.85	8 212.76

按照2009年出台的城市更新办法要求，除了2006年政策规定的70个早期旧改项目之外，其余项目均须符合新政策。2010年12月出台的《城市更新项目用地审查操作规程》规定，城市更新项目涉及的土地要求百分之百权属符合五类地的要求。而目前回龙埔二期的五类用地的总量加起来小于建设用地面积。其中有8 098平方米权属是清晰的，但有将近4 000平方米属于村里未完成征转手续的地（包括1 900平方米国有未出让地和2 000多平方米权属不完善地）。

目前，回龙埔二期项目因为无法满足更新办法中合法指标百分之百覆盖的政策要求而停工。尚模地产公司希望能通过调指标的办法先把项目三期的非农指标用于二期工程。但深圳市更新办及部分村民都持反对意见。从政府角度来说，担心此举会导致项目三期难以为继，更担心调指标的办法对于更多的城市更新项目不具有普适性。而部分村民则担心如果现在调出三期工程的指标，相应的村民并不能在二期项目中得到补偿和安置。

深圳市城市改造政策的历史变迁——从旧改到更新

目前，深圳市大多数的旧改项目或城市更新项目都遇到了因指标瓶颈而不能通过用地审查的问题，并因此而拿不到土地规划许可证导致项目停滞。究其根本原因，深圳市关于旧城改造、存量土地二次开发的政策多变难辞其咎，不仅名称在不断变化，更重要的是关于土地出让的方式以及权属规定也不断变化，致使既有项目难以适应新的政策要求。

在此，我们对于历次政策的变迁进行简要的回顾，以更加清楚地理解政策与现状之间的矛盾所造成的难解之局。深圳市的城市改造、存量土地二次开发政策先后经历了旧村镇更新改造（简称旧改）、城中村改造以及城市更新三个阶段。

第一阶段为1998—2003年的旧村镇更新改造（简称旧改）阶段。当时的土地二次开发完全是市场行为。政府只做规划，土地被允许以协议方式出让，具体的申报、审批、管理等规范均由区级政府制定。比如，龙岗区政府的相关管理文件就包括2002年5号文《龙岗区旧村镇更新改造暂行管理办法》和2003年3号文《龙岗区旧村镇改造实施原则与规定》。根据规定，开发商拆除1平方米的厂房（私房），可免费获得1.5~2（2~3）平方米的开发用地。尽管开发单元内超出根据“拆免比”算得的面积需要补缴基准地价，但由于还需将开发单元中20%~30%的土地用作公共配套，开发商只要完成拆迁工作、满足公配要求，就能获得土地。这期间，全市范围内共完成了五六个二次开发项目。

第二阶段为2004—2009年城中村改造阶段。深圳市2004年下半年出台177号文《深圳市城中村（旧村）改造暂行办法》，原有的“旧村镇改造”政策被“城中村改造”政策所替代。因此，从2004—2009年改造的项目都叫城中村改造。[注]伴随2004年深圳市规划和国土两大部门的分离，城中村改造完全由规划部门运作。该文件对城中村改造进行规范，参照特区内每个村划红线的做法，要求城中村改造项目符合土地

红线的规定，项目必须在红线范围内进行。参照特区内的规定，有以下三类属于红线范围：非农用地批定地、原农村集体保留居住区域以及旧屋村。但在政策出台以前，全市仍有正在进行中但尚未完成的70个旧改项目（其中龙岗区33个，宝安37区个）无法满足2004年出台的新政策规定，所以深圳市2006年出台了258号文《关于宝安龙岗两区自行开展的新安翻身工业区等70个旧城旧村改造项目的处理意见》，对上述70个项目在政策上予以特殊处理。

从龙岗的调研情况来看，2004—2009年有30~40个改造项目，但是真正按照城中村改造办法做下来的一个也没有，唯一做成的一个是回龙埔一期的项目，但最后仍走了“招拍挂”的程序。这一批项目遇到的普遍问题是规划与国土政策的冲突。规划的时候是协议出让，但是真正出让时国土部门不允许，要求进行“招拍挂”的程序。这与当时国家层面对于土地利用的严格调控管理有关。2004—2006年，国家相继发布了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》，以促进土地的集约利用。2007年9月28日发布了国土资源部令第39号《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》，要求土地出让环节实行“招拍挂”的程序。因此，由于国土部门政策收紧，改造项目土地无法按照原先签订的协议方式出让，导致这一阶段的很多项目停滞。

第三阶段是从2009年至今的城市更新阶段。2009年，广东省出台了三旧改造政策。[注]深圳市相应出台了211号文对城市更新进行了政策规定，同时将更新项目的审批权力上收到市级。[注]相比于省三旧改造政策“只要能拆就合法”的简易处理思路，深圳的城市更新政策对于项目单元内的土地权属规定更严格。深圳市规土委土地利用处2010年12月出台了《城市更新项目用地审查操作规程》，要求用地申请时五类用地（指国有已出让、非农用地、征地返还、旧屋村以及两规处理用地）的土地权属至少等于要出让地的面积。具体规定如下：

在提出用地申请时，应提供以下材料：

1.城市更新单元规划批准文件；

2.土地权属证明文件，包括土地使用权出让合同、房地产证、非农建设用地批复、征地返还用地批复、旧屋村认定文件、农村城市化历史遗留违法建筑用地认定文件等，原则上拆除重建用地范围内土地权属手续完善的用地总面积，与符合项目总面积10%以内且不超过3 000平方米条件的零星土地面积之和，应不小于城市更新单元规划审批的项目建设用地面积。

因此，与案例中的几个项目一样，深圳市旧改第二阶段的多个城中村改造项目还在进行中就遭遇到了政策的突变。先是遇到国家对于土地的严格调控，照政策的规定需要走“招拍挂”程序。但是，多数开发商一开始是在土地协议出让的预期下进行拆迁补偿，并已支付了巨额的拆迁成本，不愿意按照评估地价或“招拍挂”方式拿地，因此大多数项目都处于停滞状态。第二批旧改项目没有一例是真正按照城中村改造办法成功处理完成的。随后，按照深圳市新出台的城市更新办法，如果想要采用协议出让的方式，土地权属必须符合五类用地百分之百覆盖的要求。这些旧改项目，甚至包括2009年后第三阶段已经批复了专项规划的更新项目，在2010年年底、2011年年初“五类用地”政策出台后，进入土地出让环节变得困难重重。

若干思考

龙岗区的上述案例是深圳市的城中村改造、城市更新项目中非常典型的代表，反映出深圳政策多变背景下土地二次开发项目举步维艰的现实。

经济体的健康发展需要一个稳定的环境，尤其是政策的稳定和可预期性。2004年诺贝尔经济学奖的获奖理论便是有关政策稳定一致性对经济绩效的重要性。背后的逻辑是人类的投资行为并非是简单的静

态决策，而是基于预期面向未来做出决策。也就是说，市场经济主体做投资决策的时候，不但要看今天的市场状况和政府政策，更要预期明天的市场状况和政府政策。如果政府的政策多变、缺乏可预期性，经济主体的投资行为就会被扭曲。出于对未来政策风险的估计，很多本该发生的投资会撤出，导致经济低效率运行。旧改项目的现状充分反映了政府政策的不可预期性。在调研中，不少开发商表示了对政策风险的担忧，在新项目的投资上举步不前，处于观望状态。

在上述的案例中，我们还可以看到深圳市旧改政策多变更为糟糕的一面：政策多变造成的损失，最后却完全由市场埋单。譬如在回龙埔一期的建设中，开发商已经满足了保障房和学校等公配建设要求，而且这些土地都是有合法指标的，但最终却不能享受事先约定的协议出让政策，反而不得不接受“招拍挂”方式竞价。这样的政策多变不但导致经济运行效率低下，而且也有违契约精神和社会公正。我们建议，政府出台新政策时是否应考虑给予新政策出台前审批的项目以豁免权。例如，在回龙埔这个案例中，在城市更新政策出台以后，能否考虑把公配地块的合法用地指标还给开发商，以满足其二、三期工程对合法用地指标的需要，而不要让市场主体承担政策变化所造成的全部损失。

虽然目前个别更新项目土地权属的问题可以通过指标调节来解决，但是对于整个深圳市而言，非农建设用地指标远远不够，指标的限制会捆住深圳市城市化发展的步伐。因此，调指标不是最终的解决途径，重要的问题还是如何使权属不清的土地合法化。权属从不清晰到清晰的转变恰恰是政府的责任，而不能作为政府限制市场投资的手段。但令人遗憾的是，在一些情况下，权属不清却成为政府限制由市场来配置城市土地资源的手段。比如，根据既有政策，政府主导的“招拍挂”并不受土地权属合法性所限。但显然，根据现有法律，村民却不可以“招拍挂”自己的土地。这就造成了“同地不同权”问题。这也应该在下一步的土地制度改革中予以解决。

小结

无论是社区股份合作公司经营性建筑的叫停，还是城市更新项目的停滞，上述案例作为缩影，集中体现了目前深圳市在土地利用与开发管理方面存在的问题。深圳作为我国改革开放的先锋，在过去的30多年取得了瞩目的成就，但是类似上述案例的经济活动在改革多变的环境中受阻造成市场机会流失、市场主体付出巨大代价的问题却不容忽视。政府在市场经济活动的主要职责是解决外部性问题，为经济活动提供稳定的市场和法制环境，降低交易成本。而上述案例展现的事实却恰恰相反。我们看到的是社区股份合作公司、房地产企业等市场投资主体自发地对投资机会做反应，对土地以及土地上的建筑进行开发利用以更有效地配置资源，却由于政府政策的多变、对经济活动的过多干预，甚至与市场主体争利等种种原因而受阻。这不仅给投资主体造成了损失，也因市场机会的流失影响了城市的发展。

最后，我们要再次强调的是，对深圳历史遗留“违法建筑”的每一次开发利用和改造更新，都是这座城市重新集聚人口和投资的一个机会。而从这些停工的项目中我们看到，对“违法建筑”问题不作为的成本是相当高昂的——每一天的停工带来的不仅仅是项目本身财务上的损失，更是整个城市市场机会的流失和经济集聚活动的停滞。尤其是在中国城市竞争日趋激烈的大背景下，如果深圳依旧在“违法建筑”问题上举棋不定，深圳在城市化道路上将更加举步维艰，在面对未来争夺华南经济集聚中心的城市竞争中，深圳极有可能丧失先机。深圳必须警惕，改革开放30多年来的发展成果并不必然赋予其未来发展的竞争力。如果目前存在于土地领域的各种问题悬而不决，其对经济集聚发展的制约会日益严重，人口和投资无法向深圳集聚，自会流向其他容易集聚的城市。作为一个负责任的深圳政府，应当尽快解决“违法建筑”问题，为深圳未来的发展铺平道路。

---

1. 本章执笔：吴鸾莺、王敏。
2. 后文将会对深圳城市改造政策的历史沿革进行详细的介绍。
3. 龙城街道位于深圳市龙岗区中心城，东与坪地、龙岗街道毗邻，南接横岗街道，西与东莞相连，北与惠州接壤，是龙岗区委、区政府所在地，也是深圳东部规划发展的中心区域和政治、经济、文化中心，因此该旧改项目也称龙岗区中心城回龙埔旧改项目。
4. 2008年《龙岗区龙城街道回龙埔片区旧改专项规划》公示表明：由于项目规模较大，从资金、难度等方面考虑，整个项目分二期开发。一期主要开发07–02、07–06–01地块，该分地块各方面改造条件已成熟。其主要任务是解决1.4万平方米的保障性住房、1.6万平方米的村民还迁商业、部分村民拆迁产权置换房以及所有的配套设施。一期总用地面积7.77万平方米；二期开发剩余地块（即07–06–02、07–06–03、07–08–01地块）。解决剩余所有村民拆迁产权置换房。二期总用地面积6.75万平方米。而项目实际分三期开发。
5. 见媒体报道：http://sz.southcn.com/fangchan/pqpd/longgang/content/2008-09/01/content _4632544.htm。
6. 该阶段是深圳市旧城改造、存量土地开发政策的第二阶段，详见下文内容。
7. 上文的回龙埔项目即属于第二阶段立项的旧改项目。
8. 参见粤府〔2009〕78号《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》。
9. 参见深圳市人民政府令第211号《深圳市城市更新办法》。

第七章 解决“违法建筑”问题的思路㊟

面对天量的“违法建筑”，深圳该何去何从?

解决“违法建筑”问题面临多种可能的选择，但从经济发展的规律来看，利用“确权税”的手段，将“违法建筑”纳入到合法化框架并进而建立城乡统一的土地市场则是根本之策。

本章首先从理论上探讨市场和政府之间的关系以及政府在市场中的职责，并在此基础上就深圳“违法建筑”的是非功过展开讨论；然后分析解决“违法建筑”问题所面临的可能选择以及利弊得失；最后就若干“确权税”问题进行辨析，并在我国土地制度演变的背景下，分析“确权税”对深圳新一轮土地改革的重要意义。

市场和政府

人类的经济活动由消费、生产和交易组成。在市场经济中，交易是核心。

一方面，只有参与交易的双方主体都能获益，一项交易活动才能实现。因此，从经济学的角度来看，在不存在负外部性的前提下，一项基于自由意愿的交易活动对社会而言总是帕累托改进的。㊟用通俗的语言来表达就是，在不损害任何其他人利益的前提下，自由交易一定能使交易双方主体变得更好，从而带来社会总体福利的增进——这就是自由市场的魅力所在。

另一方面，从要素产品的交易来看，生产要素的自由交易能促使要素向生产效率高的企业集中，从而实现最大的产出。从宏观的视角来看，自由交易所带来的要素优化配置能使一个经济体在同样的要素禀赋条件下，实现更高的产出。

最后，交易能促进专业化的分工。18世纪工业革命后，人类社会经济的高速发展很大程度上依赖于专业化分工。专业化分工极大地提高了每个生产者的生产效率，从而带来社会整体生产效率的激升。对此，《国富论》用一个制针的例子做了一个很好的阐述："如果他们各自独立工作，不专习一种特殊业务，那么不论他们是谁，绝对不能一日制造二十枚针，说不定一天连一枚也制造不出来。他们不但不能制出今日由适当分工合作而制成的数量的二百四十分之一，就连这数量的四千八百分之一，恐怕也制造不出来。"而专业化分工得以实现的前提则是交易的顺畅。很难想象在一个社会里面，自己生产的产品不能去换回柴米油盐的制针工人会专职于自己的工作。对于一个经济体而言，交易越发达，专业化分工就越细化，经济增长的潜力就越大。传统农业社会中男耕女织、自给自足的乡村生活固然浪漫，但是缺乏足够的交易活动，无法形成有效的专业化分工，几千年以来，经济基本上是停滞的，更谈不上增长或者发展。

如前所述，只要市场里的各种交易活动不具备负外部性或者说不损害任何第三方的利益，它们必定是多方共赢的，政府亦可从中获得税收的利益。因此，作为一个致力于发展经济、改善民生和社会福利的政府，在经济领域中最主要的职责就是为形形色色不伤害他人的交易活动提供便利，让它们能得以顺畅的进行。而其中最为基础性的工作则是为各种商品和生产要素提供合法的产权保护（或者说确权），确保一个合法交易的环境，保护市场中自发的秩序。只有东西是自己的，才能拿去交易，否则，便成了欺诈、抢劫或者腐败。在一个社会里面，对产品或要素的权属界定不清，顺畅的交易便无从谈起，随之而来的社会福利的改善和经济的长期增长也将是无本之木。

中国改革开放30多年，是从传统的计划经济向现代的市场经济转轨的一个过程，本质上就是政府不断退出经济领域，同时承认并保护市场自发的各种交易活动，将原先各种“非法”的交易活动进行合法化的一个过程。20世纪80年代的家庭联产承包责任制承认并保护了农民对土地的家庭经营和农产品的转让等各项权利，为农村市场的发展和乡镇企业的兴起提供了先决条件。当年被列为经济领域重要打击对象的“投机倒把”和雇工超过8人的资本主义剥削活动，在今天早已成为中国庞大经济体中最主要和最为活跃的经济活动。就（城市国有）土地市场而言，对土地进行确权并允许其自由交易和流动所带来的对整个社会福利和长期经济增长的贡献也是无法估量的。1987年深圳的“第一拍”，明确了城市国有土地的使用权是一项可交易、可转让和可抵押的产品，开启了我国城市化浪潮的序幕。再进一步，20世纪90年代末，我国政府对城市国有房屋产权的改革，尤其是允许城市“小产权房”（单位公房）的使用权可以自由转让，更是造就了庞大的城市中产阶层，促进了城市房地产市场的繁荣以及居民消费结构的升级，帮助中国经济成功走出了亚洲金融危机带来的紧缩。

经过30多年的改革开放，中国经济的成就举世瞩目。但是，中国经济目前还处于转轨的过程，市场经济体系尚未完全建立，能源、金融和土地等诸多经济领域依旧保留着传统的计划经济色彩并受到高度管制。但是，市场的力量和冲动难以抗拒。过去30年改革的经验表明，政府不为（不损害任何一方的）市场交易活动提供合法性的保护，这些活动便会以既有的经济规律和市场逻辑在实际的生活中大量发生，形成一个庞大的“法外世界”，例如20世纪80年代的“投机倒把”，21世纪初关闭粮食市场后的“非法”粮贩，30年来长期活跃的民间金融和农村宅基地私下交易，以及今天深圳天量的“违法建筑”和全国遍地开花的小产权房，等等。

这些形形色色被逼到“法外世界”的经济活动在实际的运行过程中不得不面对由于法律缺失所带来的高昂成本。首先，当一项交易活动

得不到政府和法律的保护，人们对其未来的预期就会变得不确定，原本可以发生的交易也会随之消散，整个经济的交易效率低下。再者，当法律和政府在一个市场中缺失时，各种替代性的社会力量便会进入，滋生出腐败和黑势力等现象。深圳“万丰”事件背后所折射出来的黑势力问题便是对此的一个很好解读。最后，因为被置于“非法”的境地，各项交易无法被纳入到公开透明的市场监管体系中，交易信息变得极不对称——这一方面会造成交易效率的低下，另一方面也容易造成一些系统性的风险，比如近两年各地不断发生的“高利贷”崩盘事件。如果这些“法外世界”的经济活动能纳入法内世界，上述这些问题和无谓的损失本可避免。因此，一个负责任的政府应该是去保护市场自发的秩序，而不是把它们推到“非法”的世界里面去。今天深圳有超过50%的建筑在“法外世界”活动，是需要负责任和有勇气的深圳执政者去面对并解决的。

“违法建筑”的是非功过

深圳的“违法建筑”从定义上来说，就是缺少“两证一书”（规划许可证、施工许可证和选址意见书）的房屋，主要集中在原村民的私宅和原村集体的工商厂房。就原村民的宅基地而言，深圳市政府规定每户只能拥有宅基地100平方米、建筑面积480平方米的房屋。[注]另外，再考虑到我国政府历来不允许宅基地使用权的市场流转，原村民的“违法”私宅，从形态上看，主要有原村民一户一栋但超过480平方米建筑面积的房屋，原村民一户多栋的房屋，原村民与非原村民合作所建房屋，非原村民所建或所购房屋，以及统建楼，等等。

因此，总体而言，深圳的“违法建筑”大致分两类，一类是违了农村私宅不得交易的法律禁令，另一类则是违了“规划”。前者是城乡土地二元制度的产物，导致农村和城市的房屋同屋不同权。对于后者，

我们需要清楚的是，城市规划的核心功能是，要将有限的土地和空间，在不同的生产和消费活动中进行优化配置，使人们的活动更方便，生活更美好，而不是反之。从国内外的城市发展经验来看，除了存在外部性问题的领域，市场机制能很好地解决城市土地和空间的配置问题，而城市规划的主要任务就是处理并解决城市各种经济活动的正外部性问题（给第三方带来正收益的经济活动，例如道路、基础设施、公园、学校和医院等）和负外部性问题（例如交通拥堵、污染和噪音等），而不是破坏用市场配置城市土地和空间的机制。追踪溯源，城市规划这个概念，最早便是由英国为解决城市负外部性问题——流行病提出来的。

在实际的生活中，一纸文件或者一项规定可以很容易地划出“合法”和“非法”两个世界。但是市场自有其运行和发展的逻辑和规律，并不是长官意志所能控制的：宅基地使用权的私下转让长期以来一直存在于全国各地的农村；深圳市原农村私宅中高达十几层的超标楼层，可不是村民的心血来潮——那是对深圳租房市场的旺盛需求做出的反应。在原农村建筑“合法”和“非法”这个问题上，事实上是面临着政府和市场或者说计划和市场的对决。谁来决定“合法”的建筑面积？是市场，还是长期不变的政府一纸规定?

深圳私宅的“违法建筑”大多是对原来的老房子进行拆除重建过程中形成的。拆除重建的原因有很多，有子女成年需要增加居住空间的，有危房需要重建的，更多的则是在发达地区面对当地旺盛的租房需求，在市场力量的驱动下拆除重建并拔高的。如果以楼层的层高来代表“违法建筑”的违法程度，从村民自建的高楼层，到村集体统一建设的统建楼，深圳的“违法建筑”形形色色：在经济较发达的社区，有占地数万平方米，建筑面积高达十几万平方米，与商业楼盘几无差别的统建楼；也有占地400平方米，建筑面积4 000平方米，居住着八九十户的租户，并配有保安、清洁工以及管理人员对租户进行服务和管理的10层高的村民自建楼；但在深圳，我们也同样可以观察到，在经

济不发达地区，例如坪山新区，有层高有限、建筑面积大都在480平方米以下的原村民私宅。从深圳的情况来看，“违法建筑”的一个基本事实是“违建”与当地的经济发展水平成正比。放到全国来看，亦是如此。很难想象在陕北农村的山沟里面，农民会建出10层高的楼房。因此，所谓“违法建筑”的违法行为，事实上都是在对市场做出反应。就深圳而言，“违建”亦是对深圳30多年的经济高速发展做反应或者说做匹配。

如前所述，市场自发的交易只要不损害他人，一定是多方共赢且增进社会福利的。中国30多年的改革路径大体上是逐步承认那些不损害他人的市场行为，将其合法化并纳入到“法内世界”。如果一定要判定建筑面积超480平方米的私宅为“违法建筑”，那么我们的问题是，这些冲着市场而来的“违法建筑”究竟伤害了谁？或者说究竟有哪些负外部性？如果说这些房屋的建筑质量有问题或者消防隐患比较大，会影响邻居和租户的生命安全，那么它们确实存在较强的负外部性，政府应当对其进行严格的管制。但是，目前没有证据表明深圳“违法建筑”火灾的发生率和房屋的倒塌率高于符合规划的合法建筑。另外，从深圳调研所反映出来的信息看，无论是村民自建的高楼，还是体量庞大的统建楼，一般都有专门的设计、施工、监理单位，建成危楼的概率极低；对于已建成的房屋，市场上也存在着足够成熟的技术对其结构安全性进行测定。在深圳调研过程中发现的较为典型的一个例子是宝安区的统建楼盘——中闽花园。中闽花园作为“违法建筑”被政府收购为保障房。在收购过程中，政府曾雇用专业的鉴定公司对楼房质量进行检测，报告结果显示，建筑完全满足安全指标与正常使用的要求。

剔除掉那些存在着建筑或消防隐患的房屋，剩余的大量“违法建筑”又伤害了谁？似乎很难找出新的答案。哪怕就城市美观而言，这些“违法建筑”似乎也没有做出太多的伤害。“贴面楼”“握手楼”这些略带贬义的词汇似乎让深圳的“违法建筑”蒙羞。但是，放到世界范围来

看，深圳的“违法建筑”即便是跟堪称建筑之典范、有着建筑博物馆之美誉的芝加哥的城乡接合部的楼房来比，无论在美观还是在建筑质量上，也都毫不逊色。在纽约，与高楼林立、对世界经济举足轻重的华尔街仅一街之隔的唐人街以“脏、乱、差”出名，可不比深圳的“城中村”高明多少。华尔街寸土寸金，纽约市政府曾就是否对唐人街进行拆迁改造，扩建金融中心，进行过长期的论证，最终的结论是保持原样。在纽约人看来，唐人街可不是一些毫无生命的建筑，而是一个有生命的东方文化，更是象征着美国文化的大融合——这也在一定程度上反映了纽约城市建设者们的审美观：就一个城市的建筑而言，自发的多样性才是真正的美。整齐划一的高楼大厦固然符合大多数人们想象中的大城市形象，但是单调，容易引起视觉上的疲劳，最终没有多少美感可言。这两种建筑审美也在不同程度上反映了两种不同的社会权力和经济架构：一个是自下而上的公民社会，另一个是自上而下的集权社会；一个是市场自发的，另一个是计划控制的。在接下来的讨论中，我们可以发现，跟纽约的唐人街一样，深圳的“违法建筑”和“城中村”是时代的产物，是深圳30多年高速发展的缩影，是融入这个城市的血液里面跟这个城市的脉搏一起跳动前行的，是深圳的历史，也是深圳的文化。

在1979—2011年间，深圳从一个只有30万人口、GDP总量1.96亿元的小县城，快速成长为拥有1 500万人口、GDP总量达1.1万亿元的超级大城市——这绝对算得上是人类城市发展史上的奇迹。短短30多年时间内，深圳人口增长了50倍。在城市人口急速膨胀、城市经济高速发展的大背景下，我们对原农村每户合法建筑面积480平方米的界定却保持十几年不变。但是，人类所有的经济行为说到底都是在对市场机会做出反应。现实世界里，深圳的“违法建筑”可没有在每户480平方米的一纸规定前止步。在过去20年间，大量的“违法建筑”如雨后春笋不断冒出，直至今日占到了深圳建筑总量的半壁江山。在这里，我们看到的是市场和计划两股力量的碰撞。究竟该由谁来决定“合法”的建筑面积？倘若所有的深圳原村民和村集体都严格遵守十几年前定的合法

界线，谁来解决不断涌入深圳的天量的外来人口的住房压力？又由谁来解决“三来一补”工商发展的用地？恐怕没有人能找出比“违法建筑”更好的答案。

在深圳的土地上，产生了华为这样一家世界级企业。围绕着华为花园式厂区的则是密密麻麻的“违法建筑”——这不仅在视觉上，而且在思维上，带给人们强烈的对比和冲击：一边是深圳的鲜花和荣耀，另一边似乎是深圳的耻辱。然而在这里，我们看到的却是共生共荣、互为犄角的经济合作。今天的华为在世界经济的舞台上叱咤风云，但在起步和发展阶段，可是以低成本的优势杀入到世界通信市场里面去的。没有坂田街道密密麻麻的“违法建筑”为华为员工提供低成本的租房服务，华为的低成本优势及其在世界市场上的竞争力将大打折扣，深圳的GDP和税收也将因此而缩水。现实经济中的各个市场是环环相扣的，经济学里面对此有一个专门的术语叫一般均衡：一个市场的运作效率，比如租房市场，会影响其他市场上的产品价格，比如劳动力市场——这一切最终会影响到市场上的企业竞争力。每户480平方米的规定事实上就是对租房市场的严格管制。如果这种管制成功实现，那么深圳的经济将不得不在更高的成本模式下运作，城市和企业的竞争力就会下降，出现世界级企业的可能性也会降低。可以这么说，是这些天量的“违法建筑”支撑了深圳几十年的高速发展，没有它们，就不可能有今天的深圳。“违法建筑”和深圳的高速发展是合二为一的。这些“违法建筑”也是这座城市30年跳跃式发展的重要见证——深圳当年有多少“拓荒者”可都是从这些城中村的“违法建筑”中走出来的。市场的机会、城市和经济的发展、人口的变迁瞬息万变，但是我们的规定却20年如一日，硬生生地将那些不但不伤害他人，而且实质上对深圳发展做出莫大贡献的经济活动推到“法外世界”——这是需要我们深圳的执政者们深思的。

何去何从？

深圳的发展是人类城市史上的一个奇迹。而一个城市有近一半的房屋是“违法”的，无论放到世界上哪个国家或者哪段历史，都同样是一个奇迹。面对后一个奇迹，怎么办?

现实的选择无非三条：一是真正做到严格执法，将深圳的“违法建筑”全部拆除，还深圳一个干干净净的土地市场；二是维持现状，继续让那些“违法建筑”在“法外世界”活动；三是借鉴中国过去30多年成功改革的经验，利用确权的手段，将这些天量的“违法建筑”合法化，从而让其在一个健康合法的市场环境中活动。

急不得：铁腕拆违的不可控风险

有一种意见认为，对“违法建筑”铁腕处置、全面围剿，就能宣示政府维护土地国有的坚强决心，并对违法行为产生可置信的威慑。但是，我们不可高估铁腕拆违所能达到的极限，同时不能低估采取强硬立场和冒险政策的潜在风险。

首先是社会和政治的风险。近几年的群体性事件，比如四川什邡事件和广东乌坎事件，表明随着社会的发展，人们的民权意识越来越强，立法、司法和舆论对民愿的支持也成为社会发展的一个趋势。更为严重的因素是，由于2004年被迫“转地”的后遗症，不少深圳原住民及基层组织对政府抱有不满，甚至对抗的情绪。从社区调研的情况来看，深圳市原住民对2004年“转地”的普遍看法是：政府在抢原住民的地，“转地”是对原住民财产的剥夺。在他们看来，这次事件甚至反映了我党的政权性质发生了质的变化。在此大背景下，处理历史遗留问题稍有不慎，就可能人为激化矛盾，动摇社会稳定的大局。

再者是高昂的拆迁成本。拆迁不是简单的拆房子，最为困难的是要对付原住民的暴力抗拆。从调研反映的情况来看，一些大型的拆迁行动，一旦遭到原住民的集体反抗，便需动用数百人。每人每天的工资和伙食再加上大型机械的租用，一次拆迁成本动辄上百万元，甚至

数百万元。2010年龙岗区南湾街道一座17层、建筑面积900平方米、造价1 200万元的楼层的拆除费用高达200万元，每平方米约2 200元。㊟如果深圳要对3.9亿平方米的“违法建筑”施加全面拆除，仅财政压力也难以应付。

最后，深圳的“违法建筑”承载着大量人口和经济活动。无法想象，对全部“违法建筑”实施全面拆除，还能够维系深圳经济的正常运转。相反，如此操之过急的政策取向，一定会给深圳经济社会带来沉重的打击。

很显然，深圳无法承受上述任何一项成本。因此，“全面拆除违法建筑”绝不构成一个现实的政策选项。

拖不得：久拖不决将付出高昂代价

深圳面临一些独特的限制条件。主要是国土面积不大、行政边界无法扩张、城市开发程度较高。为了在未来经济转型和城市升级的全国性竞争中胜出，深圳唯有增强城市的土地和空间弹性，以吸引多种稀缺战略资源的流入、集聚和重组。面向未来，维持现状、对“违法建筑”问题久拖不决，将付出高昂代价。

成功发展的经验：经济活动的高度集聚

世界银行在2009年的世界发展报告《重塑世界经济地理》中对成功的经济发展模式做了一个全新的阐释：一个成功实现经济增长和发展的经济体，比如欧美发达国家和东亚国家等，其内部的经济活动在地理空间上是高度集聚的；经济活动只有不断地在地理空间上向某一个城市或某一个地区集中才能实现该城市或该地区的高度专业化分工；唯有此，整个经济才能最有效地利用资源和生产要素，从而实现最大的产出——这些对传统的平衡发展观来说是一个很大的冲击。

东京的面积不足日本总面积的4%，却容纳了日本四分之一的人口，即3 500万人，GDP占全国总量的34%——这是世界上经济集聚最为显著和成功的城市。在世界上其他实现成功发展的国家中，大城市的经济活动也都是高度集聚的。在美国、英国、法国和加拿大等高收入国家，经济最发达城市（纽约、伦敦、巴黎和多伦多）的GDP总量占所在国GDP总量的比重分别为10%、25%、26%和19%。[注]即便是在巴西、俄罗斯、墨西哥和韩国等中等收入国家，经济最发达城市（圣保罗、莫斯科、墨西哥城和首尔）的GDP总量占所在国GDP总量的比重也分别高达20%、14%、25%和22%。[注]哪怕是放在全球的范围来看，经济增长也是将全球的生产集中到少数几个区域。欧盟、北美洲和东亚GDP占全球GDP的比重在1980年是70%，到2000年这个比例提高到83%——世界的经济活动不断地在向这几个区域中心集聚。

图7–1是世界银行在《重塑世界经济地理》中列出来的一张图：图上的每一个点都代表一个国家，纵坐标是该国内部的经济集聚程度，横坐标是该国的人均GDP。该图很好地反映了经济发展水平和经济集聚之间的关系：经济发展水平越高的国家，其国家内部的经济活动在地理空间上的集聚水平也越为显著。

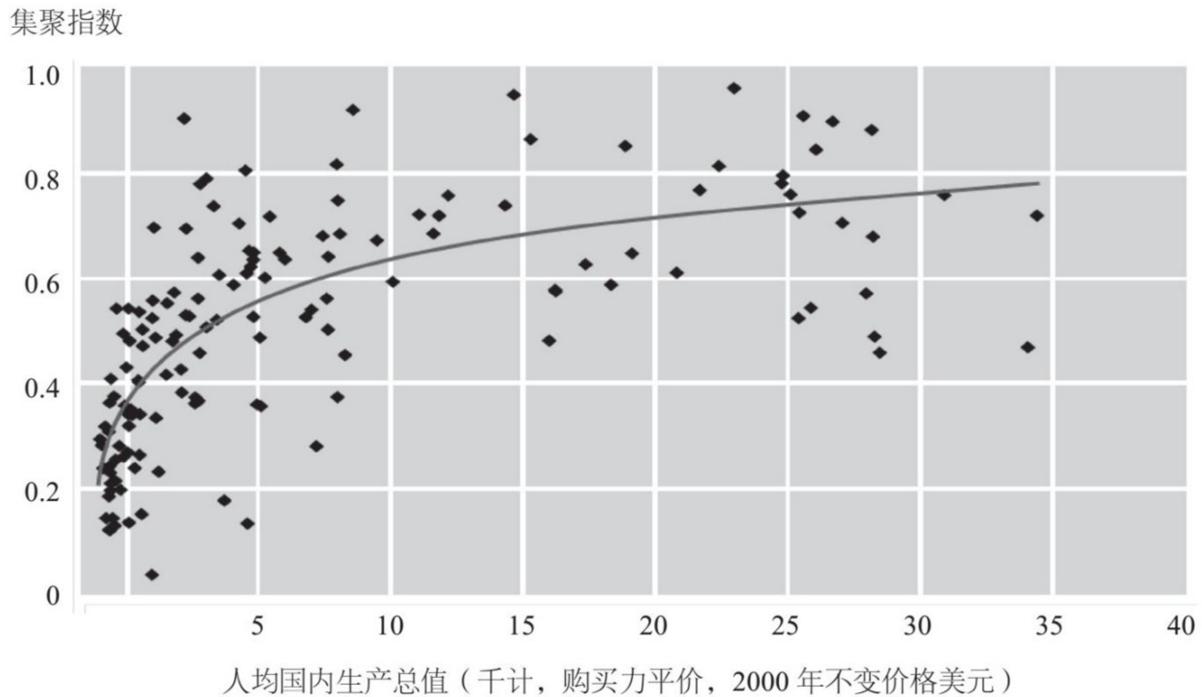


图7–1 经济发展水平和经济集聚

经济集聚的证据不仅存在于上述横向上的比较，从时间序列的纵向角度来看，也是实实在在存在着的。图7–2描绘了法国、日本、西班牙、加拿大和荷兰5个国家的经济集聚水平在时间序列上的变化。在这里，我们可以很清楚地看到：这5个国家在经济起飞初期，经济活动快速向发达城市和地区集中，国家内部的经济集聚水平迅速提高；随着经济的进一步发展，经济集聚的速度在变慢，但经济集聚的水平还是在不断增长；当收入达到非常高的水平时，经济集聚水平达到顶峰并长期保持在一个稳定的状态，并不会随着经济的进一步增长而呈现出经济集聚水平明显下降的趋势。

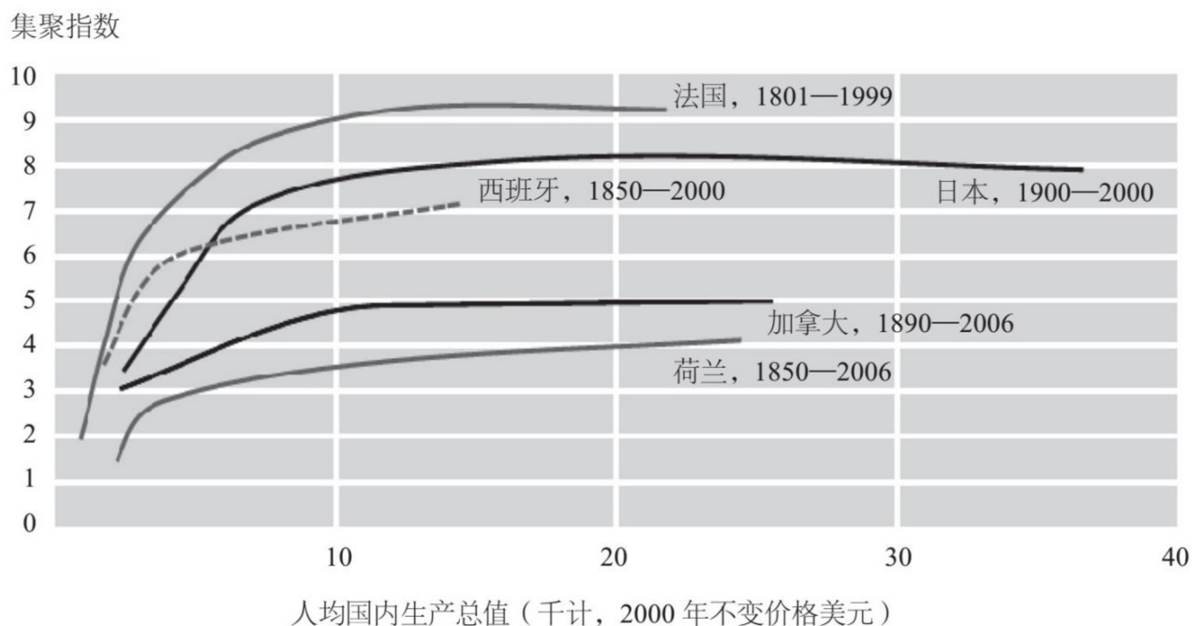


图7–2 经济集聚水平的变化趋势

对中国的启示

相比之下，中国第一大城市——上海的GDP总量占全国GDP的比重仅为4.28%，远低于前面的任何一个例子。紧随其后的三大城市——北京、广州和深圳的GDP总量占全国GDP比重只有3.52%、2.68%和2.39%。注数字上的差距表明中国经济的集聚还有进一步往前发展的空间。为了进一步说明中国经济未来的发展趋势，我们试以美国的例子做比较。

在所有的发达国家中，美国的国土面积最大，人口最多，因此，在前文的数字对比中，我们也可以看出美国最大城市的经济集聚水平比其他面积较小的发达国家要低。但即便如此，作为美国东部地区、西部地区和中部地区的经济集聚中心，美国前三大城市——纽约、洛杉矶和芝加哥的GDP占全国的GDP比重也达到了10%、6%和4%，远高于中国前三大城市的GDP比重。美国虽然疆土辽阔，但是美国的经济活动主要集中在少数几个区域和大城市。在这里，美国的经济在区域上做了很好的分工：东部以金融和现代服务业为主，广袤的中西部以

农业为主，西部沿海以高科技产业为主。这种区域的高度专业化分工和协同合作能带来经济最有效率的运作——这也是我们在前文强调过的经济集聚的内在逻辑。

作为一个国土面积与中国相当、人口众多但经济高度发达、社会形态比较稳定的国家，美国的经济地理模式对中国未来的发展，是有相当的借鉴意义的：如果未来的中国能成功实现经济的持续发展，就全国范围来看，经济活动必定是不断向几个中心区域和大城市集聚的。

深圳的机会

经济集聚是跟产业升级紧密相连的。一座城市和一个地区只有不断实现成功的产业升级，经济活动才能不断向该城市和该地区集中。否则，这座城市或这个地区便会在竞争中被淘汰掉。资源型城市的兴起、繁荣和衰败就是最好的例子。而产业结构的成功转型和升级是基于生产要素禀赋的比较优势。

20世纪80年代改革开放初期，在劳动力、资本和土地三大生产要素中，中国缺的是资本，相对而言，劳动力和土地则比较富裕。因此，深圳过去30多年劳动密集型的“三来一补”产业是跟当时生产要素禀赋匹配的，深圳经济也因此而起飞。但是，经济在发展，财富在积累，生产要素的禀赋也在不断发生变化：30多年前的劳动力成本优势和土地成本优势在今天的深圳都逐渐变成了劣势，相反，资本则逐渐变得不那么稀缺。生产要素禀赋发生变化，一个经济的比较优势产业也将随之变化——这也是广东“腾笼换鸟”的背后逻辑。

在2008年金融危机以后，低附加值的加工产业已经开始向中西部地区转移，东部地区的经济增长开始放缓。但看未来趋势，如果中国要实现经济的持续发展，未来的经济活动必定继续向东部地区集聚——这一切都有赖于东部地区产业结构的成功调整和升级。从发达国

家（譬如美国）的产业升级和转型经验来看，如果中国能在这一轮的经济转型中实现成功转身，在区域分工上，像深圳这样的东部沿海大城市会极有可能成为产品设计和金融服务的中心，中西部的中小城市则成为产品的生产基地。

我们有理由相信，在未来的中国华南地区，必定有一座或两座城市成为该地区经济集聚的中心。经过改革开放30多年的大发展，华南经济集聚中心的候选人和竞争者已经在位。今天，站在这转型的十字路口上，面向未来，谁又能在下一个30年的发展中，成为未来华南地区的经济活动集聚的中心城市?

改革已迫在眉睫

今天的深圳在GDP上已突破了万亿元大关。面向未来，如果这座城市继续往前发展，可能要容纳5万亿元，甚至10万亿元的GDP——要实现这样的发展目标，深圳一定要具备经济活动的可聚集性，能让各种资源顺畅地流入这座城市里面来，从而保障产业的不断调整和升级。而成功的产业调整和升级，如前文所强调的，一定是对生产要素的禀赋变化做出反应和匹配的——实现这一点的大前提则是要素市场的灵活和要素的自由流动。唯有要素方便可得，预期稳定，企业家才能放心大胆地去做投资，否则大量的市场机会和经济发展机会会在这个城市中流失掉。

就深圳，乃至全国来看，三大生产要素中，劳动力和资本基本上能实现自由流动，唯独土地的流动不是那么顺畅。但是，土地市场的灵活度却恰恰是对经济增长至关重要的决定因素。这是因为人类所有的经济活动都是附着于土地的，只有土地这个要素流动起来，劳动力和资本才能随之流动。但是，在新、旧二元结构体制下，深圳市近一半的房屋建筑处于“合法外”甚至“违法”的状态，加上与合法资源交织在一起，深圳土地和空间要素的整体流动性很低。土地要素的可得性低，资本和劳动力的流动以及各种投资也将随之受阻。这与经济结构

急速转型的现实要求，已经并将继续产生日益严重的矛盾和冲突。目前这方面的弊处已现端倪：大量的城市更新项目因为“违法建筑”的权属问题而搁置，同时也有大量的房地产开发企业因此而处于观望状态不敢贸然投资。而这些投资本可促使深圳市经济活动和人口的集聚，这每一天的停工和每一家企业的观望，都意味着商机和市场机会的流失。

深圳已经不可能再延续过去外延式的发展模式。而要在有限的市域面积上实现土地要素的可得性，只能通过城市的不断更新，不断向空间要土地，不断把城市“拔高”才能获得更多的土地——这就需要土地市场有效率的运作，能让土地根据生产率在不同的用途中进行分配和换手。而所有的这一切都有赖于在深圳这座城市里面能形成一个统一的、运作良好的、交易顺畅的土地市场，保证土地和空间资源在顺畅的流动和重组中不断释放供给的能量。

只有土地市场运作最好的城市才能实现最快的增长，才能吸引更多的人口、投资和各种资源流入。市场的法则是“价高者得”。只有市场的主体才会面向未来看土地的收益，出价高的企业家一定是最看好这块土地未来收益的，一定是自信能最有效率利用并开发这块土地的市场主体。蔡屋围的拆迁补偿可以说是创下了中国拆迁赔偿的纪录。但是，看市场的另一边，对这块土地叫了最高价的京基集团重新开发所获得的收益更为惊人，并完全超乎任何人的想象——这就是市场的魅力。如果我们进一步看蔡屋围改造的结果，我们看到的是深圳的经济活动的可聚集性大大提高：京基100所能容纳的人口、投资、商机和GDP跟原来的蔡屋围村可是天地之别——这也是土地根据生产率在不同的用途中进行分配和换手的最佳例子。

如果深圳想在未来经济转型和城市升级的全国性竞争中胜出，成为中国华南地区经济集聚的中心，随着城市的演变和产业的调整升级，土地必须在不同的用途中灵活转换，必须不断通过京基100这样的

城市更新来实现经济集聚。否则未来大量的市场机会、投资机会和经济发展机会会在土地要素的不方便、不可得中白白流失——从面向未来这一点来看，维持“违法建筑”现状的成本是非常高昂的。

确权再出发

中国30多年改革的成功经验，体现了一个基本理念，那就是“尽最大可能，将绝大多数人民的经济活动纳入合法框架”。从这个正确理念出发，深圳土地改革的核心就是要给“违法建筑”一个出路，以“确权税”为代价更新“违法建筑”的法律产权关系并了断各种历史遗留问题，从而将其纳入到合法世界里来。

“确权税”的重要政策含义还在于，该做法体现了由市场主体对土地资源进行开发和配置、政府从中收税并提供公共服务的新型城市化方式，进而突破了现有城乡土地二元制度下“先国有化，后市场化”土地资源配置逻辑。

在2004年的转地过程中，深圳全域的土地已在名义上实现国有化。但是因为转地过程中政府补偿的不到位，原农村大量的土地还是掌控在原村集体组织和原村民手中。因此，跟其他城市一样，深圳的土地还是保持了事实上的二元结构。深圳的“违法建筑”主要发生在原农村这一元的土地范围内。下面我们就若干确权问题进行讨论。

“红本”还是“绿本”？

原农村土地国有化这个事实已经不可逆。因此，我们首先要明确的是，对“违法建筑”确权，确的是限额内原村民私有的房产所有权，连带确认其所占用的土地的私人使用权。更为重要的一点是，如果深圳土地改革是要考虑未来深圳的长久发展，对深圳“违法建筑”进行确

权，最根本的就是要将现有的二元土地市场打通，建立起统一的一元土地市场。唯有此，才能提高土地市场的运作效率，为深圳未来的经济集聚和经济增长提供保障。而要打通目前二元的土地市场，核心就是允许原农村土地使用权及土地上的房屋所有权自由转让，即给“违法建筑”发“红本”。[注]

任何一件商品的价值都是在交易中实现的。不可以转让和交易的商品，其价值将大打折扣。20世纪90年代末，中国城市的房地产市场化改革，实现了大量的国有、事业和机关单位“小产权房”的私有化，为接下来10年多的中国城市的发展奠定了基础。当年的这场改革本质上是政府在原有的房屋使用权基础上，又赋予了业主一项新的权利——自由转让权。如果深圳对原农村的房屋进行确权，而且确的是可抵押、可转让的使用权，这场改革上实质上是10余年前城市改革的自然延续。在2004年农村土地国有化进程中，深圳市政府为了获取建设用地，将原村民身份转为市民。既然这些“违法建筑”属于深圳市民，如果确权确的还是不可转让的使用权，这相当于给深圳市民划了一个三六九等的等级，人为制造出社会不公——这样的改革将使深圳这座城市离和谐社会越行越远。

更为重要的一点是：从中国过去30多年改革的经验来看，一项成功的改革一定是激励相容的，即参与改革的各方主体都能获益，否则这项改革很难推进，甚至不得不夭折。“违法建筑”的现状就是可使用、可租用，虽然法律上不允许转让，但私下转让的行为已大量发生。如果这次深圳土地改革对“违法建筑”确权发的还是“绿本”，那么对于原村民的现状而言，是没有什么改善的。既然如此，原村民有什么动力去申请确权？更何况，办一个绿本还需要交不菲的罚金。成功的改革需要换位思考——我们的政策制定者应该站在原村民和原村集体组织的立场上，来思考确权的可实施性。

因此，无论是从经济效率、社会公正还是可操作性的角度来看，确一个可抵押、可转让的使用权是一个必然的选择：给深圳原村民和原村集体确限额内房屋的所有权和可转让的土地使用权；以可转让的土地使用权为对价，彻底解决2004年转地留下的“名义上国有化”的局面，真正实现深圳土地市场的一元化。

确权要“付税”

如果各方就确权发“红本”形成一致的认识，那么接下来的问题就是政府和原村民（或原村集体）的“议价”，即“确权要付税”。

这里所说的“税”并不仅是法律意义上的税，而是一个更宽泛的概念。即只要付了代价，政府就提供相应服务的，便可统称为税（例如，“两规”中的补交地价和罚款，便可称之为“税”）。类似我国的个人所得税，深圳市“违法建筑”的“确权税”税率应该是累进的。这一方面能保障社会的公平问题，另一方面则反映社会公共设施的建设成本是递增的。在土地有限的约束下，每增加一个单位的公共产品的提供，比如新建一座公园或者一条道路，其单位供给成本是不断增加的。“违法建筑”的量越大，表明业主享受到的公共服务越多——累进的“确权税”便是要他们在社会公共服务建设和利用方面的权利和义务对等起来。

累进税率的思想已经体现在“两规”的处理办法中。目前的问题是如何在发“红本”的前提下，确定一个合理的累近税率。这个税率一定是能够让绝大多数的“违法建筑”业主有足够的激励参与到这项改革中来，并实现“违法建筑”大规模的合法化的。同时，也要通过累进税率压低过分违建者的获利，并对“违建”划一个“超额杠杠”，对于超过此限的违建大户，策略上先不予确权，确保在新的政策出台后，不会出现新一轮的抢建。

常态化的机制

深圳市政府曾经出台过“两规”政策，对1999年前的“违法建筑”进行合法化。目前正在酝酿中的“三规”政策，则是对2009年前的“违法建筑”进行合法化。问题是2009年以后的“违法建筑”怎么办？这里有一个思想认识上的问题，确权仅仅是简单的解决历史遗留问题，还是一项常态化的工作?

在前文中，我们反复强调，市场的力量难以压制。好的政策和制度是让市场能在合法的环境中运作。如果确权的工作永远是面向某个时间节点以前的“违法建筑”问题，那么我们就会有永远的历史遗留问题：1999年前的、2009年前的、2019年前的、2029年前的……

因此，我们的建议是让确权工作形成一个常态化的机制。无论原住民什么时候报建，只要报备内容符合规划等硬性条件，并愿意交一笔“确权税”，政府就赋予原住民合法的房屋所有权及土地使用权并能够参加拆除重建。除了在根本上解决历史遗留问题外，确权的常态化还有两个好处。一是有利于社会公平。以往处理措施类似“两规”以某个时间点为界线，客观上造成了对于在该时间点以前没有“违法建筑”的原村民的不公平。在深圳调研过程中，我们听到最多的就是“现在的政策让胆大‘违法’的人得利，让老老实实守法的人吃亏”——常态化的工作则可以很好地解决这个问题。二是有助于各方经济主体形成稳定的预期。从深圳市以往处理“违法建筑”的规律来看，一旦新的政策出台，“违法建筑”的量就会在短时间内大增，出现“违建”的高潮。其中，最主要的原因就是政策的出台改变了人们的预期：现在不建，以后就没机会建了。如果确权是一项常态化的工作，人们就会形成一个稳定的预期，抢建的动力就会下降，出现违建高潮的可能性也会大大降低。

原农村集体资产要确权到户

最后，需要明确并强调的是，确权不但是要确原村民的宅基地，而且要确原村集体的土地和厂房等资产：要把社区股份合作公司的集

体股份确权给原村民自然人，然后再将这部分产权入股社区股份公司，形成“国家所有、个人使用、入股股份公司”的合约形态。

中国农村经济的集体制本质上是一种将身份（或血缘）与财产捆绑起来的经济制度。即只有获得村民资格，才能获得所属村的集体资产（土地或厂房）；而村民资格的获得则是基于血缘关系。这种制度本质上跟中国战国以前和西欧中世纪以前基于血缘和身份获得社会财富的封建财产制度是一致的。在传统的以土地为主要财产的封建经济体里面，这种身份和财产绑定的制度导致人们的生产活动完全依附于土地，社会流动性极低，社会商业和市场交易难以发展。纵观人类历史发展，18世纪工业革命的兴起以及现代文明社会的建立，就是在打破这种落后的生产关系基础上得以实现。

因此，中国的城市化并不是简单的征地盖楼。其更深层次的含义，是要打破这种落后的将身份和财产绑定的经济制度安排，让城市化成为农民的“市民化”进程——这才是当前中国城市化的深层次含义。唯有此，才能为我国构建现代公民社会打下基础。

从这个意义上看，2004年深圳“转地”过程中实施的原农村土地和分到户的原农村集体经济股份“生不增，死不减”的政策意义重大。但这只是迈出了第一步。在深圳这一轮的土地改革中，我们需要再进一步将社区股份合作公司中模糊不清的集体股份明确到个人，并允许股份的自由转让。这一方面是保障村民的利益，隔绝集体资产背后的寻租和腐败行为；另一方面则是打破社区股份合作公司封闭的运行状态，实现真正的公司化运作。最为重要的是，这样一项改革将彻底打破身份和财产绑定的经济制度安排。

确权：中国土地改革的核心命题

中国改革开放30多年是从传统的计划经济向现代的市场经济转轨的一个过程。在这个转轨进程中，政府看得见的手不断从经济领域撤出，市场则不断在经济领域中扩大版图并最终在全国经济资源的配置中起到基础性的作用——这就是中国“经济奇迹”的经验。

伴随着30多年转轨进程的是，我国绝大多数的生产要素和商品已突破计划经济的枷锁，实现市场配置。相比之下，土地这个最为基本的生产要素，却在1987年深圳第一拍成功实现国有土地使用权可转让后，在市场化改革方面无大的突破，仍旧处在一个高度计划管制的局面。其核心的内容有两点。

第一，虽然1988年修宪对土地使用权的转让提供了依据，但农村集体土地被排除在“依照法律的规定可以转让”的范围之外。土地使用权的转让，在事实上已成为城市国有土地特有的权利，而并非平等地赋予中国的所有土地——这也是形成中国当前土地市场二元格局的根源所在。在此法律框架内，农村集体土地须经过国家征用转为城市国有土地之后，才能进入市场流转，形成了“唯有国有化，才能市场化”的中国特色的土地利用格局。在这个格局下，中国农村集体土地利用带有极强的计划经济色彩：土地只限于农用或自用，不得转让给非农民主体用于非农建设；对于土地所有人而言，土地的使用权和收益权大打折扣，转让权和抵押融资权则被完全剥夺。

第二，城市国有土地使用权虽实现转让，但土地用途却被重重管制。为追求财政和经济增长，地方政府一心主导当地产业发展，对城市工业用地进行积极的低价出让，同时限制工业用地的市场转让和用途转换。在土地资源稀缺和城市住宅土地供给长期紧张的大背景下，城市工业用地的容积率全国平均水平却仅有0.3~0.4，利用效率极其低下。城市发展，瞬息万变。在过去10年快速城市化的进程中，城市土地资源不能基于生产率在住宅、工业和商业之间进行有效配置，其结

果只能是“逼”出城市土地价格高度扭曲和错乱、城市房价居高不下、城市土地整体利用效率低下的局面。

因此，我国目前土地计划管制的大格局是，一头禁止农村土地进入市场流转从而垄断土地一级市场，另一头对城市国有土地进行重重管制。中国未来土地改革或者说深圳这一轮土地改革要实现突破，就是要打破上述的计划管制，完成1987年未尽的土地市场化改革进程，真正实现土地资源的市场化配置。

而要打破土地计划管制的格局，针对性的政策就是：一要对深圳原农村土地进行确权，并确一个永久的、可转让的使用权；二要放松对工业用地的价格管制与用途管制，允许工业用地的市场转让和用途转换。从本质上来讲，这两点都是确权——确的是市场主体对土地究竟拥有什么样的权利，确的是政府和市场的边界究竟在哪里。无论在操作层面，还是在法律层面，在这两方面做出突破确实困难重重。但是改革就是要直面困难，敢于突破。如果在这一轮的深圳土地改革中，深圳能在上述两方面确权做出突破，不但能为深圳的长久可持续发展奠定基础，而且对于未来全国土地改革这个大局也将起到决定性的作用。

因此，对于深圳这一轮土地改革而言，确权是核心命题，意义重大。政府对农村土地和城市土地用途确了权，剩下的事就应交由市场，实现“政府退位，市场归位”：让市场来决定土地的最佳用途，让企业在市场中寻找产业用地，让不同主体在土地一级市场上竞争供地。(注)政府最终要成为“市场服务者”和城市公共物品提供者的角色。

---

1. 本章执笔：王敏。
2. 负外部性指的是一个经济主体的生产或消费活动给第三方带来损害，比如污染、噪声等。
3. 为简单起见，本章主要以原村民宅基地的“违法”问题展开讨论。原村集体的工商厂房的“违法”问题虽没有展开讨论，但是逻辑和思路都是一样的。

4. 资料来源：深圳广电集团，“深圳：17层违建楼耗资1 200万拆除费用要花200万”，2012-06-08，http://www.s1979.com/shenzhen/201206/0839127108.shtml。

5. 数据来源：《普华永道2009年经济展望》；IMF数据库，2009。

6. 数据来源：《普华永道2009年经济展望》；IMF数据库，2009。

7. 数据来源：中国统计年鉴，2011。

8. “绿本”和“红本”指的是房产证证书的封皮颜色，是对深圳不同种类的房产证的通俗说法。其中，“绿本”的房产证规定房产只能自用，不能转让，主要颁发给农村合法的房屋建筑。“红本”的房产证则允许自由转让，主要颁发给商品房。

9. 从这个意义上来讲，对深圳“违法建筑”发“红本”还是发“绿本”，对深圳长远发展的影响有本质性的区别。如果在这一轮改革中，继续对原农村土地发“绿本”，那么这样的改革注定要沦为半拉子工程，将无法再现20世纪80年代深圳土地第一轮改革所带来的辉煌成就。

第八章 土地整备的困境和出路㊟

——坪山报告

深圳土改中的矛盾，集中在2004年“统征”造成的“历史遗留问题”上。所谓统征，主要是“关外”，也就是宝安、龙岗两区。深圳土改中有两大政策，一是“城市更新”，二是“土地整备”。所谓城市更新，就是借助市场力量，利用好地段的高地价，重新开发这样的区域。而“土地整备”，则是政府出资，整理和储备土地，等待高价转让的机会。我们认为，土地整备的用意与转变政府职能的方向相悖，现实中也不可行。本章以坪山为例，介绍土地整备政策的困境与出路。

“厘清土地权属、盘活土地资源”是坪山发展的关键

作为2009年在“大工业区”基础上建立起来的功能新区，坪山的经济长期以来面临“基础差、底子薄、欠账多、边缘化”等问题。2011年，坪山新区的GDP总值约为290亿元，财政收入为10余亿元。厂房和私房的租金收入是当地股份合作公司和村民的主要经济来源。如何通过盘活土地资源增加租金收入，是决定坪山未来发展的关键。因此，坪山新区近年来不断加快房地产市场的发展速度：2000—2010年，坪山共开发房地产37万平方米；而仅在2011年，坪山就新开发房地产36万平方米。然而，错综复杂的土地权属问题却牵制了坪山的前进步伐。截至2010年7月，深圳390平方公里的原农村集体经济组织用地

中，近300平方公里都是合法外用地。而在坪山的金沙社区，合法外用地约占原农村集体经济组织用地的80%。

2011年深圳市以土地整备为核心的第三次土地改革的推出，似乎让坪山看到了解决土地问题、实现跨越式发展的契机。市、区各级领导纷纷赋予土地整备以“综合性改革”“以土地制度改革为发端的又一场社会变革”“一次彻底的城市化”等赞誉与期许。但土地整备果真能成为消解城市化过程中土地权属矛盾、带动坪山突破发展制约的一剂良药吗？土地整备与城市更新以及两者相结合的开发单元模式相比，真的具有优越性吗？

为对此问题进行深入分析，调查组在坪山新区先后走访了坪山管理局、整备中心、监察大队等政府主体，以土地整备为主打项目的金沙、沙湖、南布、金龟社区，以城市更新为主打项目的牛角龙社区，以开发单元为主打项目的六和社区（包括坪山中心区），以及负责土地整备资金运作的坪山新区城投公司等单位。同时，调查组还同这些社区的村干部与普通居民进行了座谈。

土地整备的两种模式：“金沙模式”和“沙湖模式”

土地整备是深圳在城市更新的基础上，为解决土地权属矛盾规划推出的一种新方式，目前尚未具体实施。就规划思路而言，土地整备主要包括两种模式：“自上而下”、层层推动的金沙模式和“自下而上”、自主规划的沙湖模式。因此，项目组对金沙和沙湖两个社区进行了重点调查。

金沙模式

金沙社区总面积7.9平方公里，其中6.2平方公里为国有土地，1.7平方公里为原农村集体经济组织实际用地。原农村占地中，住宅与产业用地交错。目前，已建成1.34平方公里（其中住宅用地0.85平方公里，工业用地0.43平方公里，办公用地0.06平方公里），尚有0.36平方公里的原农村占地（未征未转地）未用（其中，0.19平方公里的土地与惠州存在争议）。在2 423栋总面积为137.52万平方米的建筑中，按面积计算，原村民拥有41%，非原村民拥有27%，原村集体经济组织拥有25%，非原村集体经济组织拥有5%，港澳台同胞及侨胞拥有2%，产权状况十分复杂。“一户多栋”情况普遍存在：据统计，金沙人均拥有住房1.5栋，户均拥有4栋。

由于产权状况复杂，城市更新必需的“五类用地指标”在计算时又存在困难，金沙在“整村统筹”土地整备新思路下，尝试解决土地矛盾的新办法。金沙的土地整备采取“房地分离”的补偿办法。所谓“房地分离”，就是将补偿分成土地补偿、房屋主体补偿、室内装修补偿、附着物补偿四大块。土地补偿的标准是，规划宅基地或祖宅地按3 500元/平方米补偿，其余不补；房屋主体补偿的标准是，框架、砖混结构房屋按1 600元/平方米补偿，砖木结构的按1 200元/平方米补偿，别墅按1 700元/平方米补偿，附属用房按1 100元/平方米补偿；室内装修补偿标准是，框架、砖混结构房屋按600元/平方米补偿，砖木结构的按400元/平方米补偿，别墅按1 100元/平方米补偿，附属用房按400元/平方米补偿；附着物补偿则按照重置价标准补偿。

金沙的土地整备还充分结合了“人、户、房、地、股”五大要素的创新保障方式，从而能对不同群体给出差异化的保障。其中，按不同的“人”，保障方案的差别在于：现籍原籍股民保障指标为150平方米/人；现籍原籍非股民保障指标为120平方米/人；现籍非原籍非股民保障指标为80平方米/人；非现籍原籍股民保障指标为90平方米/人；非现籍原籍非股民为45平方米/人（外地人不享受该保障方式）。按不同的“户”，保障方案的差别在于：符合一户一栋条件的，迁换不超过480

平方米的非完全产权住宅保障房屋，补缴地价后，可转为完全产权住宅保障房屋。按不同的“面积”，保障方案的差别在于：按确权后房屋建筑面积的25%，以3 600元/平方米的标准，迁换完全产权性质的商品住房。按确权后房屋建筑面积在金沙社区转型发展试点范围内以市场价格迁换完全产权性质的商品住房，享受迁换人提供1 000元/平方米的购房补助待遇。

通过补偿安置及房地产开发的价值平衡测算，土地整备中心目前对金沙项目确定了“65万平方米土地+22亿元补偿资金”的基本方案。金沙社区未作适当补偿土地为170公顷。根据有关政策，划定其中65公顷的土地（与规划指标关联）协议出让给金沙社区（股份公司），作为社区留用地和发展用地，其余土地由金沙社区作为拆迁主体负责拆迁并纳入政府土地储备管理，由政府按规划功能和时序开发，增强该片区的公共设施和服务水平；政府收回金沙社区土地补偿资金为22亿元。

沙湖模式

沙湖社区面临复杂土地权属和历史遗留问题的基本状况与金沙社区是相似的。其不同之处在于，沙湖的补偿方案不是由政府设计的，而是由原村集体股份合作公司参照民意自行设计，再提交给政府商讨修改的。项目组的调查正值沙湖社区设计补偿方案之时，因此具体的补偿标准尚未成型。但在思路上，它与金沙的方案存在以下几点重要差异。

首先，沙湖采取了“房地合一”而非“房地分离”的补偿标准。具体水平将参照周边商品房的市价（目前为9 000~10 000元/平方米），或许略低。其次，尽管沙湖也对不同个体和家庭采用差异化保障方案，比如，对不符合“一户一栋”政策的降低补偿标准，但具体做法绝不会比金沙复杂。最后，沙湖还主动提出并已付诸实施对“五类用地指标”总量的重新测算，以期能从土地整备中保留更多的社区留用地和发

展用地。鉴于政府历史上有欠还集体土地等问题，社区甚至设想在整备项目中，部分公配设施能利用政府已征未用的土地进行建设，以减少此次土地整备项目范围内划拨给政府用作公配项目的土地比例。

土地整备可行乎?

无论采用金沙模式还是沙湖模式，坪山新区以土地整备为核心的第三次土地改革目前都只停留在规划设计阶段，而无法切实推进。造成这一困局的主要原因在于，政府在土地整备中的诉求不够明晰，土地整备带来的土地增值收益也难以预见，致使政府、股份合作公司和村民等利益相关方不能就利益分享达成共识。

伴随1992年“统征”和2004年“统转”的相继落幕，深圳成为全国唯一在法律意义上没有农村的城市。但由于补偿手续并未全部完成，全市近300平方公里的土地权属只能“各自表述”：它们在政府眼中是“应转未转地”，但在村民眼中却是“应补未补地”。伴随近年来土地和房地产市场的发展，土地显示出的价值越来越高，解决政府、股份合作公司和村民三方利益博弈的困局也越来越难。尽管一些城市更新项目成功地解决了土地权属问题，但由于更新单元必须全部为“五类用地指标”所覆盖，城市更新并非解决深圳土地权属问题的“万灵药”。

土地整备就是在此背景下推出的。但是，尽管土地整备不受“五类用地指标”所限，实施过程中却暴露出以下两大问题。首先，相比于股份合作公司和村民清晰的利益诉求，政府推动土地整备的初衷并不明确。因此，即使土地整备带来的增值收益确定可期，三方博弈的利益分配机制也难以设计。鉴于土地整备是在2020年前全市实际可用建设用地仅余59平方公里的背景下推出的，其最初目标是增加政府储备地，以备未来落实大项目所需。这就要求政府根据市场标准提供补偿，向股份合作公司购买土地权属。但在与城市更新并行推进的过程

中，政府的目标发生了改变。相比于城市更新项目中开发商获得的丰厚利润，政府的收益极其有限。在一些情况下，政府的收入甚至无法满足建设更新单元内公共配套设施的资金需求。结果，政府在土地整备中的诉求便显得暧昧不明：政府既希望获得大规模的储备用地，又决意“亏本的生意不能做”。这就使得金沙的“自上而下”模式和沙湖的“自下而上”模式都显得捉襟见肘。

其次，现阶段的土地整备项目并不具有可以预期的增值收益。因此，政府、股份合作公司和村民等各方的利益诉求都只能纸上谈兵。事实上，土地整备要想获得成功，唯一出路就是通过政府介入，明确地给土地带来更大的增值收益。只有这样，政府才能在按照土地的机会成本（即政府不介入时，股份合作公司和村民能够为土地创造的最大增值收益）向股份合作公司和村民支付对价以后，仍确保获得较高的收益。也只有这样，博弈各方才会乐于推进土地整备项目，从而为政府落实大型工程留出用地。所以，明确可期的增值收益是政府既能整备土地，又不至于亏本的关键。

然而，现阶段的土地整备试点项目恰恰缺乏增值预期。比如，金沙社区总共只有一个房地产项目进驻，社区内仍有大片“菜篮子工程”等已征用地荒废闲置。政府选择金沙这片连开发商都耽于介入的地区试点土地整备，并试图全盘开发，无异于“迎难而上”。但问题在于，政府虽然有“先啃骨头”的勇气，却还没有“把饼做大”的方案。举凡交易的产生，都基于参与各方对被交易品价值评判的差异。在土地问题中，只有当政府对土地价值的判断高于股份合作公司与村民的判断时，政府才能通过支付合理的对价获得土地。伴随土地和房地产市场的发展，股份合作公司和村民已经对土地价值有了准确的认识。如果政府只是以土地整备为未来尚不明朗的发展需求囤积用地，则土地估值差异就无法形成，交易也无从发生。这就是土地整备不可行的症结。

土地整备的出路：若干建议

土地整备固然具有突破既有政策工具限制的潜力，但在推进过程中，忽视了解决土地权属问题实质上就是权益的市场交易。这导致整备项目长期停滞在方案设计阶段，羁绊不前。要破解坪山土改的困局，就必须引入权益交易的市场机制，根据不同的土地问题设计并采取不同的对策，从而实现“对症下药”。

我们的核心思路可以做如下比拟。如果说城市更新是通过快速城市化攫取超额利润的一块“肥肉”，那么土地整备就是一块充满错综复杂的土地权属和不确定的预期收益的“骨头”。通过压低肥肉的价格让骨头与它同台竞争，或者干脆将它与骨头捆绑销售，都不是最佳的营销策略。肥肉的市场价格本来就比骨头高。如果把肥肉的价格压低，则可能骨头还没动，肥肉就已被一抢而空。如果把肥肉和骨头捆绑销售，则可能两者都卖不动。只有让肥肉和骨头在不同的市场价格下分别交易才是最好的营销办法。

对应到土地问题上，我们建议政府将土地整备和城市更新等手段“并行不悖”。与上文的比拟同出一理，政府也不应通过抑制城市更新来推动土地整备，甚至要求城市更新项目也像土地整备一样给政府留出一片储备用地来。相反，通过运用不同的市场条件，城市更新和土地整备可以同时进行。在哪个区域进行土地改革、通过城市更新还是土地整备来实施改革等决定都可交付市场完成。政府或者要地，或者要钱，又或者只想要城市发展的结果，政府在土地整备中的种种诉求都可以通过与股份合作公司和村民交换权益的方式，融入两种开发模式的制度设计之中，供市场选择。

相较于通过行政规定（如设置补偿标准的上限）来限制城市更新项目的利润空间，我们建议政府采取市场化的手段平衡土地整备与城市更新等其他手段之间的利益。城市更新可能获利更丰，也确实存在

开发商不断谋求突破容积率规划上限等负外部性问题。但通过征收“城市更新税（费）”，政府可以制衡开发商的逐利动机，从而平衡城市更新与土地整备的相对利益。鉴于土地整备项目往往需要处理更加复杂的土地权属纠纷，政府“城市更新税（费）”的收入又可进一步为土地整备的操作成本埋单，以鼓励更多开发商选择土地整备模式。税率或费率定在什么水平，市场的无套利条件将给出答案。除了经济效率更高以外，运用市场化手段的优势还体现在，这能有效地遏制行政规定无法有效实行的问题，同时也缩小了寻租空间。

当市场能够自由选择城市更新和土地整备模式时，土地改革的唯一制约就来自城市化进程。我们建议政府通过放开容积率交易等政策限制来加速城市化发展，从而扩大城市更新和土地整备的可行集。城市化是一个循序渐进的过程，其中既需要服从规划的指导，又受到市场力量的推动，但规划与市场力量之间却可能出现矛盾。以容积率为例，一些地区在市场力量的推动下发展成为区域中心，势必将突破容积率上限。如果严格抓住规则不放，则唯有降低容积率、减少开发利润才能“合规发展”，而这将阻碍这一地区的城市化进程。在另一些地区，规划允许的容积率却可能超出市场所需要的水平。比如，政府希望把一片地区建设为商业中心，市场却未必买账。如果政府仍然依照较高的容积率规划出让土地，高昂的开发成本可能导致这片区域无人问津。如果容积率可以作为指标上市交易，那么有容积率指标盈余的开发商就可以将富余指标出售给需要指标的开发商。这既增加了指标出售方的开发收益，又满足了指标购入方的发展需要，结果自然是一举两得。因此，放开容积率交易等政策限制能加快城市化的发展进程，从而使更多的城市更新和土地整备项目得以实施。

诚然，政府未必如其他市场主体那样单纯地以利益最大化为目标，但充分的市场化手段仍然是破解政府土地困局的最佳思路。深圳30多年改革开放的市场化进程说明，市场是造就深圳今日发展成就的基石。在土地问题上，市场也一定会成为把改革推向成功的关键。

1. 本章执笔：茅锐、薛兆丰。

第九章 尽可能把绝大多数人的活动纳入合法框架[注]

——深圳处理合法外用地行为的经验

在深圳老百姓和基层实践中，已经包含了解决合法外用地行为的积极因素。应总结提炼这些积极因素，秉持“尽可能把绝大多数人的活动纳入合法框架”的思路，简化各种审批程序，从承认现状出发，尽快让具有“存在合理性”的用地行为合法化。

在我国高速工业化、城市化进程中，大量农村土地自发流转参与建设，产生了所谓的“土地房屋历史遗留问题”。深圳是全国第一个通过征地和转地的方式实现市域范围内全部土地国有化的城市，由此结束了城乡二元的土地体制，但却产生了一个天量“合法外用地”和“违法建筑”与合法土地房屋并存的二元结构。[注]与此同时，深圳的建设用地资源几近耗尽，城市再开发面临重重困难。如何盘活存量建设用地、提高其利用效率，尤其是解决好“合法外用地”的再开发问题，是关系深圳下一步发展的关键问题。

调查发现，在现存的深圳二元土地结构下，已经包含着处理合法外行为的诸多积极因素，例如区别对待、有条件承认、局部合法化等。国土管理部门城市更新、统建楼征收等政策，以及深圳市房屋租赁管理办公室、市场监督管理局、消防部门对“违法建筑”的管理实践，都体现了合作与包容的思路，打破了合法与“合法外”的绝对对立，在实施中取得了良好的效果，积累了不少宝贵的经验。

本文意在总结那些妥善处理“合法外用地”行为的经验，以便为未来的政策设计和立法提供借鉴。本文分为三个部分：第一部分总结几个典型个案及其积极因素；第二部分总结几个行政管理部门处理合法外行为的经验；第三部分总结全文并做简要的评析。

“合法外”用地合作开发典型案例

面对占据半壁江山的“合法外用地”和“违法建筑”，既不能急，因为铁腕拆除的风险不可控，也不能拖，因为无法承受拖延的高昂代价。显然，区别对待是政策取向的一个必然出发点。以下几个典型案例的共同点是，在建筑质量、消防安全等标准上对“合法外用地”和“违法建筑”加以区分，然后设定合理的通道，使那些符合标准的土地房屋通过政府、原村民、开发商等各方的合作转为合法，并实现升值和多方共赢。

宝安区中闽花园项目

深圳市面临的保障性住房供给压力非常大，保障房的开工率和竣工率难以满足市场需求与上级政府的考核要求。从2008年下半年开始，深圳市政府对现存的原农村集体修建的集资房或统建楼情况进行调研，探索没收（征收）违规建设的集资房和统建楼，[注]并用作保障性住房的可能性。2009年年底，宝安区开展了依法处理和征收历史遗留违法统建楼作为保障性住房的试点工作，选取了松岗街道山门社区的中闽花园等一批试点对象。中闽花园占地11 500多平方米，征收总建筑面积74 300多平方米，共有住宅564套、停车场130个。征收合同价款为27 079万元，征收单价为3 642元每平方米。[注]2010年年初，征收工作正式启动，共分资料审查、质量检测鉴定、价格评估征收、完

善手续和办理产权四个阶段。到2012年年中，已基本完成住宅小区的整改完善工作，正在补办部分手续。

深圳冶建院建筑技术有限公司为中闽花园提供了检测鉴定，并形成了报告，其中最重要的是《中闽花园房屋结构安全性鉴定结论》。对地基基础、地下室、楼房以及商场的结构安全性，该报告得出的结论是："中闽花园建筑物地基基础和主体结构在结构体系和变形能力、构件承载能力、结构和构件抗震措施等方面完全满足安全、正常要求。中闽花园建筑物地基基础和主体结构安全性能符合现行设计规范和抗震规范要求。"

结构安全性是一栋建筑安全与否最重要的指标，它涉及材料强度、构件或结构的刚度及稳定性等建筑工程最基本的要素。据了解，近年来兴建的原农村集体统建楼，基本都是由正规建筑公司按照图纸施工，在结构安全性上一般不存在太大问题，这正是其合法化的必要条件。那么，是什么因素在阻碍这些统建楼的合法化呢？通过与宝安区住宅局、建设局以及相关检测单位负责人的座谈，我们了解到，这项政府自上而下推动的统建楼征收工作，为期近三年，一共办理了上千份手续，期间需要协调和突破的程序异常庞杂，其花费的人力、财力和时间成本惊人。由此可见，手续繁杂、行政成本高是"合法外用地"和"违法建筑"合法化的重要障碍，对那些由居民和社区自下而上推动的项目而言，更是如此。

宝安区怀德广场项目

如果说中闽花园被政府征收为保障性住房是一个政府主动自上而下推动的过程，那么宝安区怀德广场项目历经几年所走过的报建、审批程序，则反映了多样化的城市更新实施主体——社区——在自下而上寻求合法化过程中的艰辛和坎坷。

位于深圳宝安区福永街道中心区的怀德社区，距离深圳宝安机场不到5公里，户籍人口仅有800多人，外来务工人员则从改革开放初期的500人增加到5万多人。改革开放前，社区总面积有7平方公里。修建机场和高速公路、扩建107国道、修建福永街道办等占用了3平方公里土地，社区总面积剩下4平方公里，其中可利用发展建设的土地约2.5平方公里，其余部分位于生态控制线内。社区内有企业213家，规模以上企业有十来家，还有300多家个体户经营的小商铺。怀德社区一直重视保护土地资源，几乎没有“卖”过地，[注]相反，还曾经“买”过地。2011年，怀德社区股份公司总收入达3亿元，纯利润接近1.5亿元，这在福永街道乃至整个深圳都是比较高的。从怀德社区的土地利用现状来看，其中工业用地占24.59%，道路广场占21.9%，居住用地占19.2%，商业服务业设施用地占10.09%，仓储用地占9.23%，体现了深圳众多社区的典型特点，即工业仓储用地比重过大、公共设施配套不足。

为了改变用地结构单一、效率低、配套不足的现状，怀德社区从2005年就开始申请实施“旧改”项目，但一直未获批复。从2007年年底开始，怀德社区利用自有的350亩征地返还地，[注]向上级政府和国土部门申请自主开发一个项目——怀德广场。该项目总用地面积3.1万平方米，总建筑面积24万平方米，总投资8亿元，集商住、酒店、办公为一体，是深圳首个村集体自建的城市综合体项目。在此基础上，怀德社区还制定了一个覆盖2.3平方千米的社区规划，其中居住用地占30.83%、商业服务业设施用地占19.99%、道路广场用地占29.90%、仓储用地占7.54%、绿地与市政公用设施用地占7.62%。如果这一规划完成，将极大改变旧有的用地结构单一的面貌。

怀德广场项目的申请历时五年，终于在2012年获得批复。最终通过重重审批的根本原因在于，怀德社区历次征地返还用地能够覆盖项目用地面积，并且符合城市更新政策关于土地权属的规定。[注]根据社区支部书记的介绍，怀德广场项目开发收入的10%将归政府，公共配

套用地占比高达38%。[注]作为对价，除了航空限高等硬约束，政府要将包括地下部分、地上部分、建筑密度、建筑等级等所有可以实现市场条件下收益最大化的条件给足。当然，政府的收益还包括项目建成出售及转让过程中的各种税费。这个方案在目前的规划国土政策框架下获得通过是非常艰难的，难怪书记感慨：“按我们的能力走合法程序报建、规划、建设，比登天还难。”

宝安区“合正汇一城”项目

像怀德广场这种底层自主自发地更新促成“合作”的案例并不多见，因为这要求社区具有一定的经济实力，并且能够动员大多数群众参与其中。政府主推的“城市更新”是更为普遍的形式，也是受到多方认可的一种解决方案。宝安区西乡街道劳动社区的“合正汇一城”项目是其中一个典型。

合正汇一城是由劳动社区的旧厂房改造而来，占地4万平方米，其中1万平方米作为公共配套用地，3万多平方米可做开发。项目总投入20多亿元。该项目最大的优惠是地价，根据城市更新的政策规定，只需交纳10%的地价就可以获得合法开发的权利。社区股份公司和原村民在这一更新项目中的收益分为四个部分，即2.6亿元现金、3万平方米商业配套、6 000平方米地下停车场以及以较便宜的价格购买一定面积房屋的资格。开发商的收益来自10万多平方米可出售的商品房（每平方米价格近2万元），另外还有4万多平方米的商业配套。政府在这个项目中的收益是一座公交站、1万平方米的公共配套用地、5%的保障房，[注]以及3亿多元税费收入。[注]

像合正汇一城这样的城市更新项目，只要地理位置足够好，社会资本看到商机愿意进入，各方实现合作开发的可能性还是非常高的。但是由于城市更新的进入门槛比较高，尤其是对土地权属的要求严格

（即所谓的“五类用地”），程序比较复杂，操作间比较长，致使部分一开始非常看好的项目最后走不下去，甚至以失败而告终。

龙岗区港台片区改造

前面三个案例均来自宝安区，而龙岗区的合作开发案例主要体现在城市更新（旧改）项目上，港台片区便是其中的一个典型。港台片区改造项目位于龙岗区龙岗街道南联社区，区位交通条件优越。南联社区总面积5.69平方公里，总人口11.6万人，其中户籍人口约3 200人，外来人口约11.28万人，社区年收入9 907万元，集体年人均分配9 000元。

项目所在地原为华特港台制鞋厂以及南联社区集体所办的装修市场（现已拆除），还有部分民居。根据《龙岗街道港台片区旧改专项规划》，该项目是龙岗、宝安两区59个旧改项目之一，项目总规划面积38.9万平方米，需拆迁用地面积23.9万平方米，可建设用地14.3万平方米，总建筑量达62.3万平方米，平均容积率为4.35。项目分四期开发。一期为深圳国兴城，建设用地共4.5万平方米，规划总建筑面积为26万平方米，将建成功能齐全的城市综合体，包括11栋住宅（929套共计10.15万平方米）、商业裙楼（6.5万平方米）、1栋回迁的商业性办公楼（1.35万平方米）、120套（6 000平方米）保障性住房以及其他生活配套设施，项目还包括一个独立占地3 000多平方米的幼儿园。

港台片区改造项目从2006年开始筹划。当年9月1日，港台片区明确为改造项目；[注]2007年年底，项目被列入“旧改”计划；[注]2008年年底，宝源创建有限公司完成项目一期范围拆迁和平整工程，又将开发地块转给了新鸿基公司。之后项目停滞两年，新鸿基于2010年8月将地块转给海南航空公司。在此之后，项目分别获得深圳市规土委、龙岗区“旧改”办、深圳市发改委等部门的审批。[注]2011年10月，项目拿到

《国有土地使用权证》，完成一系列报建手续。[注]到2012年6月，该项目仍处在施工中。

与大多数城市更新项目一样，该项目在开发建设中也遇到了非农指标无法完全覆盖项目占地的问题。通过与南联社区股份公司进行指标交易，项目一期4.5万平方米的指标问题得以解决，[注]其余三期因为指标问题尚未进入开发阶段。据了解，当初购买指标是为了节省地价，[注]因为相较于“招拍挂”拿地，指标交易的方式成本较低。但由于龙岗区非农指标所能覆盖的面积只占全部历史遗留问题建设用地的1/3，指标交易有一定的局限性。另外，购买指标需要经过非常复杂的审查程序，[注]并且需要与社区进行艰难的谈判，成本并不低。由于担心购买不到指标，项目后期拆迁进展缓慢。在2012年调查期间，开发商处于观望态势，一边等待深圳用地政策的松动以及政府在规划方面给予优惠，一边等待房地产市场的回暖。

南联社区通过出让指标，换取了新开发的物业、厂房与资金。然而，社区内旧有的合法外用地就变成了无指标用地，以后出让或者再开发时还要面临合法手续问题。由此可见，指标交易也引发了集体短期利益与长期利益间的博弈。

港台项目的合作要素体现在非农指标的交易上。但由于程序复杂、非农指标覆盖面有限等原因，这一合作路径缺乏足够的可持续性。在城市更新政策的设计上，应该降低标准，尽量让符合条件的项目以较低的成本解决用地问题。

京基100项目

在深圳所有的旧改项目中，京基100是影响最大的一个。项目涉及罗湖区蔡屋围社区的原村民404人、107户。[注]项目占地4.5万平方米，建成城市综合体建筑面积56万平方米，其中配套面积9 000平方米，整

体容积率为12。[注]项目总成本约为60亿元，包括拆迁赔偿、建筑成本以及地价等，平均下来每平方米超过1万元。属于蔡屋围实业股份公司的物业将近20万平方米。[注]

这个项目从2003年开始筹划，2006年开始拆迁，2007年年底开工，2011年封顶，经过8年的运作方告完工。政府的支持是这一项目得以成功的重要保障。2003年年初，罗湖区组织完成《蔡屋围金融中心区改造规划方案》，并经市长办公会确定改造方案。同年5月，深圳市政府专门成立“深圳金融中心区改造建设领导小组”，负责协调项目运作的各种细节。市委市政府在拆迁工作、原住民安置、协调企业与居民谈判等问题上给予了大力支持，在项目规划设计及建设过程中，政府领导多次调研，组织工作会议，迅速解决施工中出现的各种问题，保证了项目的顺利推进。政府的扶持在规划国土部门主要体现在容积率的提高和地价的优惠上。

由于深圳市委市政府的深度介入，加上京基集团对蔡屋围地段未来增值空间的独特理解，以及原村民强烈的改造意愿等要素集结在一起，成就了一个“五方共赢”的结果。[注]其中，政府收益首先是10%的地价收入，其次是各种税收收入，包括契税、营业税等，[注]另外京基100大厦这个华南第一高楼也为深圳市城市形象的提升贡献不小。京基集团在这个项目中获得了30多万平方米的物业，包括办公楼、酒店以及可供出租的购物中心。虽然短期内在账面上暂未盈利，但凭借着独特的地理优势，这些物业的价值将逐渐体现出来。[注]

蔡屋围股份公司的收益主要体现在物业上。改造之前股份公司曾经投资3 000万元建了商业物业，这部分京基集团予以等额的现金进行补偿。此外，股份公司以4 000元每平方米的成本价从京基集团购买了2万平方米的写字楼，然后按照比市价稍微低一些的价格返租给京基集团，这部分收入归股份公司。[注]对于原村民来讲，获得的补偿非常可观。不管是否超过每户480平方米的标准，全部采取拆一赔一的原则进

行补偿。这样下来，每户最少也能获得3~5套房子，最多的超过了30套。

其他部门的经验

在规划国土部门外，不少其他政府部门对“违法建筑”的管理实践，也体现了合作与包容的思路，在实施中取得了良好的效果。

房屋租赁管理办公室

房屋租赁管理办公室（以下简称“租赁办”）主要负责流动人口和出租屋的综合管理以及房屋租赁管理。(注)根据《深圳经济特区房屋租赁条例》和《深圳市出租屋管理若干规定》，租赁办只对房屋租赁市场进行管理，无权确定房屋是否属于违法违章建筑。2003年以来，原来的房屋租赁许可制度被调整为房屋租赁登记（备案）制度，除了禁止出租的六种情形之外，其他情形的房屋出租都属合法。(注)

根据宝安区租赁办负责人介绍，租赁市场上的房屋目前区分为两类，一类是有合法产权证明的，采用登记的方式；一类是无法提供合法产权证明的，采用备案的方式。2012年5月底，宝安区房屋租赁总面积10 750.22万平方米，其中登记总面积1 205.92万平方米，仅占总面积的11.2%，备案总面积则达9 544.3万平方米，占总面积的88.8%。单位出租房屋面积6 647.42万平方米，其中登记面积961.38万平方米，占单位出租屋面积14.5%；备案面积5 686.04，占单位出租屋面积85.5%。私人出租房屋面积4 102.8万平方米，其中登记面积244.54万平方米，占私人出租屋面积6%，备案面积3 858.26万平方米，占私人出租屋面积94%。

近年来一个明显的趋势是，私房出租增长迅速，其中采取备案出租的增长速度远超采取登记出租的增长速度。㊟租赁办的工作有很大的比例是处理无法取得产权证明的房屋的出租。租赁办负责人指出，只要不属于六类禁止出租的，全部以租赁备案的形式纳入管理。出租人能够提交街道办或工作站开具的房屋利用权利证明、场地使用证明、租赁合同书即可备案。登记与备案这两种方式的分离，有效地解决了无法提供合法产权证明的房屋进入租赁市场的管理问题。当然，这些备案的所谓“违法建筑”进入租赁市场并不是毫无代价的。相对于能够提供合法房产证明的登记房屋而言，备案出租屋需要交纳的租赁管理费约为3%，高于登记出租屋的2%。此外，两类出租屋所能获得的市场机会也不一样，比如一些规模较大的商店，工商等相关部门要求必须租用“登记”形式的出租屋。租赁办在收取管理费和甄别市场机会方面的差别性处理，基本获得了业主的认可，得到广大社区领导和居民的理解。这些管理费不仅可以实现系统内部（宝安区租赁办系统一共6 700多人）自收自支，而且每年给财政贡献几千万元盈余。

租赁办的上述做法值得借鉴。只要不是6类被禁止的情形，并且市场上有需求，出租屋就可以办理备案，这就大大扩充了“以屋管人”的覆盖面，为公安、卫生、教育等部门提供了重要的支持。这种做法体现了“尽可能把绝大多数人的活动纳入合法框架”的执政理念，极大增强了政府的社会管理能力。㊟

市场监督管理局

市场监督管理局是2009年深圳市大部制改革后成立的行政机关，㊟主要职责是维护市场秩序，涵盖了原工商行政管理、质量技术监督、知识产权（商标、专利、版权）、物价、餐饮监管（其他地区属于食品药品监督管理局或者卫生局的职能）、酒类产品监管等部门职责。管理局有一项职能是承担辖区相关市场主体的登记注册和监督管理工作，依法查处取缔无照经营行为。按照以往的规定，市场主体的

登记注册需要提供合法的房产证明或者租赁合同。许多企业因为场地问题无法办理租赁合同、营业执照等，这一方面不利于小微企业的成长，另一方面也导致市场监管部门在管理过程中十分困扰。这些困扰来自两方面，一是每年都要出动很多的人力去“清无”（清理无照经营商贩），压力很大；二是无照商贩带来的安全隐患和财政收入的流失，也导致了市场的不公平竞争。

2010年年底，深圳市政府出台的《关于鼓励社会投资促进经济发展方式转变的若干实施意见》（深府办〔2010〕111号）第十一条提出，“放宽企业住所或经营场所登记条件”。具体而言，对暂无法提供有效房产证明文件的房屋，可由各区人民政府（新区管委会）、街道办事处、居委会、社区工作站、园区管委会（工业园区、科技园区）、市场开办管理单位、物业管理公司等机构、部门和单位出具同意在该场所从事经营活动的场所使用证明，经营者可凭该场所使用证明直接办理工商登记。该证明仅作为办理登记的场所证明文件，不作为房屋拆迁补偿的依据。

根据市场监督管理局宝安分局负责人介绍，2011年1月之后，根据上述规定，由社区工作站或居委会开具场地使用证明来办理营业执照的情况非常多。2011年1月初至2012年6月底，在市场监督管理局注册的企业有42 917家，其中利用场地使用证明办照的企业有30 000户左右，占70%；注册的个体户有51 006户，其中利用场地使用证明办照的企业有36 000户左右，占71%。放宽场地登记条件，不仅减轻了市场监管部门的工作压力，而且增加了财政收入，有利于促进市场良性运行。从经营者的角度看，这一做法提供了更多机会，让小微企业能够以较低的成本进入市场。

消防大队

2003年，宝安区消防大队为查处历史遗留违法建筑而成立了一个遗留办。这个机构碰到的最大难题是如何运用现行的《消防法》、广

东省实施《消防法》的细则以及相关的专业技术规范（比如建规）处理宝安区的违法建筑。通俗一点讲，楼已经建好了，如何倒过去检查建筑质量?

根据消防大队建管科的专家介绍，对于一栋已经建好的建筑物，消防鉴定只能从验收角度入手，考察五个方面的问题。第一，耐火等级如何确定；第二，消防设施是否齐全，比如喷淋、烟杆、消火栓够不够，包括水量、水压等指标；第三，安全出口；第四，消防车通道，包括防火间距；第五，装修材料。遗留办对这些问题的处理均采取较为宽松的方式，可以特事特办，简化办事程序，甚至可以不参照《建筑工程消防建筑管理规定》。具体而言，耐火等级一般与建设部门联合鉴定，建设部门能通过，耐火等级就能通过。消防设施、安全出口、消防车道、防火间距等技术要求从旧不从新。建筑材料则交给专业机构检测。经过这一系列的宽松处理之后，宝安区大多建筑都通过了消防这一关，尤其是工业厂房的通过率比较高。与此相反，私宅通过率比较低，尤其是那些高层“贴面楼”，这也是隐患最大的部分，目前建管科正在与中国科技大学火灾科学实验室合作研究对这类问题的处理。

消防大队的经验值得注意，他们的做法是将消防鉴定与土地权属性质分开处理，先不问房屋和土地的权属，而是从现状入手，按照消防最基本的要求和标准处理消防验收发证的事宜。另外，到目前为止，没有数据显示违法建筑数量较大的地区发生火灾的概率比那些违法建筑数量较少的地区高，这也从另一个侧面证明消防部门处理问题的合理性。除此之外，消防大队遗留办还有一些处理经验值得注意。一是改消防鉴定验收制为备案制，这是2008年《消防法》修订的直接运用，这一做法成功地解决了宝安区1 000多栋历史遗留违法建筑的消防鉴定问题。至2012年为止，这些楼房没有发生过特大火宅。二是在工作机制上的创新，遗留办在处理历史遗留违法建筑时采取内部会审机制，碰到一些经办人员把握不了的情况，会请求消防大队的支援进

行综合判断。有了判断以后形成判例，同样的建筑物，在沙井街道能通过审查，到福永街道也一样能通过审查。

以上各部门经验的共性是从实际出发，区别对待，尽最大可能把那些对他人与公众无害的经济活动纳入合法化的空间。

简要的评析和结论

本文从深圳特有的土地二元架构——“合法用地”与“合法外用地”并存——出发，列举了一些案例，剖析了其中处理合法外用地所包含的积极因素。可以看出，政府各部门在实际工作中并没有对“合法外用地”和“违法建筑”采取全面的围追堵截，而是设置一定条件，分类对待，让部分符合标准的土地房屋通过政府、原村民、开发商等各方的合作转为合法、进入市场。尽管成功案例的合法化道路都很艰难，但通过仔细的工作，充分发掘市场机会，还是能够找到既合理又合法的利益平衡机制，实现多方共赢的。

中闽花园统建楼被征收并改为保障性住房的做法，探索出了一条解决现有违法统建楼问题的路径。这一做法的启发是，如果“违法建筑”在房屋质量和技术安全上经得起检验，完全可以通过补交一定的罚金而使之走向合法，这样就能够在原农村集体、原村民、开发商以及政府之间找到一条和解之路。由于此前经验缺乏，中闽花园项目历经三年时间才完成，期间所经历的程序极为繁杂。如果社区集体能够自发形成开发建设的意见，政府可否放行？调查发现，许多社区有这样的需求，但没有得到很好的解决。怀德广场是这方面一个非常难得的案例，但其5年的历程异常艰辛，用怀德社区支部书记的话讲，他们就像是“玻璃瓶里的蚂蚁”——光明但没出路。

不管是社区自主实施的项目，还是自上而下的城市更新，所有案例项目都经过了极为繁杂的程序才得以做成。相对于深圳官方界定的“合法外用地”和“违法建筑”的巨大数量来讲，实现合法化的案例数量实在过于渺小。要加快解决“违法建筑”问题，最重要的是简化各种审批制度，将那些满足合理需求且技术和质量经得起检验的违法建筑尽快合法化。以上政府部门处理“违建”的方法和经验值得借鉴，这些做法有一个共同特点，即都是从承认现状出发，按照“不伤害他人利益”的最低要求解决业务上的问题，让具有“存在合理性”的做法合法化。规划国土部门可以从中汲取更多解决违法建筑问题的积极要素。

---

1. 本章执笔：张惠强。
2. 根据2010年深圳完成的农村城市化历史遗留问题违法建筑信息普查统计结果显示，全市农村城市化历史遗留违法建筑普查总量为35.7万栋，建筑面积为3.92亿平方米，用地面积131平方公里，与深圳的合法建筑总量旗鼓相当。数据来源：http://news.dichan.sina.com.cn/sz/2010/08/17/200398_all.html。
3. “统建楼”原指政府或公司采取统一筹措资金、统一设计配套、集中兴建而成的办公居住和商品用房。随着深圳土地快速增值，村集体大批抢建违章的统建楼。这些建筑规模庞大，建筑面积通常在几万到十几万平方米之间，且在土地权属、工程用地和规划许可审批方面未取得合法土地房屋产权，成为深圳市违法建筑中体量很大的组成部分。
4. 扣除被征收方应缴纳的税收、行政处罚、质量检测等前期费用后政府支付的价款。
5. 1992年，社区为了引进鸿兴印刷有限公司（一家香港上市公司），曾经“卖”掉50亩地。
6. 怀德社区的征地返还地有两个来源，一是宝安机场修建时征用的返还地，二是1993年宝安撤县建区时，部分土地被征用做街道政府用地留下的返还地。这两部分返还地都是按照被征地的10%留给社区的。
7. 《深圳市规划国土委城市更新项目用地审查操作规程》（深规土〔2011〕22号）中关于土地权属的规定是，城市更新必须满足“五类用地”要求，即国有土地（已出让和未出让）、非农建设用地（包括原特区内农村用地红线）、征地返还用地、旧屋村用地和历史遗留问题处理用地。
8. 其中，道路广场占30%、市政公共设施用地占1.6%、政府社团用地占4%、绿地6%。
9. 根据《深圳市城市更新项目保障性住房配建比例暂行规定》，西乡街道属于三类地区，其保障性住房配建比例为5%。

10. 不包括企业和业主需要交纳的部分增值税。

11. 龙岗区人民政府第（124）号会议纪要《龙岗区城中村改造领导小组2006年第3次工作会议纪要》中明确龙岗南联片区改造扩展二期——港台片区实施，并确定深圳宝源创建有限公司为开发单位，后者开始进行拆迁和土地一级开发。

12. 2007年12月15日，深圳市政府《关于研究宝城26区等城改项目改造范围及有关问题的会议纪要》中明确，该项目为龙岗、宝安两区59个旧改项目之一，进一步明确了旧改的范围及保障性住房的配建比例。

13. 2010年9月，项目通过改造专项规划审批，深圳市规划和国土资源委员会龙岗管理局《关于龙岗街道港台片区旧改专项规划的批复》（深规土函〔2010〕1678号）中重新确定了改造范围和改造量；2010年10月27日，深圳市龙岗区城中村（旧村）改造办公室在签署的《龙岗区龙岗街道港台片区旧改项目一期监管协议》中进行了规划调整，提出项目一期建设范围内建筑回迁办公楼13 527平方米的新要求，同时将建筑覆盖率由先前的30%调整为45%；2011年2月，项目一期取得深圳市发展和改革委员会《深圳社会投资项目核准通知书》（深发改核准〔2011〕0026号）。

14. 项目所获得的审批许可还包括《龙岗街道港台片区旧改专项规划批复》《改造实施主体确认书》《深圳市建设用地规划许可证》《深圳市建设工程设计方案审批意见书》《中华人民共和国房地产开发企业资质证书》。

15. 2011年，经过与南联社区股份公司协商，海南航空购买其4.2万平方米的非农建设用地指标（其中包括1万多平方米的原地块自带指标），另外承诺建设3 000平方米的幼儿园。至此，一期用地指标问题得到解决。

16. 《深圳市城市更新办法》规定，“拆除重建类城市更新项目中城中村部分，建筑容积率在2.5及以下部分，不再补缴地价；建筑容积率在2.5至4.5之间的部分，按照公告基准地价标准的20%补缴地价；建筑容积率超过4.5的部分，按照公告基准地价标准补缴地价”。龙岗街道该地段住宅基准地价为1 167~1 269元/平方米，商业基准地价为2 080~2 090元/平方米，办公基准地价为1 278~1 283元/平方米。如果一期建筑容积率按照4.5计算，需缴纳地价约5 252~9 405元/平方米。而项目购买指标加拆迁赔偿实际花费每平方米成本约7 000元，其中非农指标交易价格大概为2 000~3 000元/平方米，低于更新办法所规定的地价。

17. 据了解，指标交易审查要经过以下步骤：（1）地政地籍科对所要交易的指标进行权属核查；（2）指标调整后需要重新登记；（3）街道征转地审查部门对交易的指标和落地的地块进行规划上的审核；（4）用地科将指标数据更新入库；（5）整备科协办相关手续。

18. 蔡屋围实业股份公司原有股东1 229人、400多户，“京基100”项目只涉及其中一部分居民。

19. 拆迁之前该区域容积率为3~4。

20. 其中包括赔偿给私人的物业10.5万平方米、赔偿给集体的物业4.5万平方米、京基集团卖给蔡屋围股份公司2万平方米（价格较低）、KKmall中配给蔡屋围股份公司1万平方米。蔡屋围股份公司所有的写字楼与商业地产都返租给京基集团，统一运作。

21. “五方”包括政府、京基集团、蔡屋围股份公司、原村民、中国人民银行深圳支行（获得一块宝贵的金库用地）。

22. 由于京基100城市综合体只出租不售卖，因此，不需要缴纳交易环节的增值税，只需要在出租营业时缴纳营业税。

23. 据估计，京基集团所拥有的20多万平方米的办公楼和酒店商业价值超过200亿元，7万平方米的KKmall保守估计也能达到70亿元。最后折算下来，京基集团所拥有的物业的商业价值每平方米在10万元左右，未来的升值空间还很大。

24. 写字楼租金在2012年大约每月每平方米100~110元，住宅为60元。

25. 根据“宝机编〔2006〕103号”文件精神，宝安区出租屋综合管理办公室更名为“深圳市宝安区流动人口和出租屋综合管理办公室”“深圳市宝安区房屋租赁管理办公室”。

26. 《深圳市出租屋管理若干规定》第七条规定，禁止业主或者管理人出租下列房屋：（1）被有关主管部门确定为危险房屋不能使用的；（2）已公布房屋拆迁公告限期拆迁的；（3）无房屋权利证明或者市政府规定的其他权属证明材料的；（4）存在重大消防、安全、治安隐患的；（5）无合法竣工验收证明，又不能提供房屋安全鉴定报告的工商业出租屋；（6）法律、法规、规章或者市政府规定不得出租的。

27. 2012年5月底与2011年同期相比，出租房屋总面积增加了6.58%，但登记面积减少了29.57%，备案面积增加了13.97%。其中，私房登记面积减少了2.21%，备案面积增加了53.43%。这说明在新增的租赁房屋中，超过半数是尚未取得合法有效房产证的，而且都是私房。过去已取得合法有效房产证的房屋，超过三成因旧改等因素而拆除，也有可能一部分转为尚未取得合法有效的房产证的私人房屋。2012年5月底与2006年同期相比，6年间出租房屋总面积增加了101.67%（年均16.9%），但登记面积减少了55.73%，备案面积增加达266.21%（年均44.4%）。其中，私房登记面积增加了35.67%，备案面积增加了757.6%（年均126.3%）。

28. 据租赁办的负责人介绍，租赁办“以屋管人”的效果非常好，宝安区登记的户籍人口48.5万人左右，常住人口超过700万人。业主和工厂宿舍里的工人不在租赁系统内，系统管理的人口达到558万人，覆盖常住人口90%以上。

29. 2009年8月，经中央编委和广东省委省政府批准，《深圳市人民政府机构改革方案》开始实施。

第四部分
政策讨论

第十章 更新城市的政策工具㊟

在大部分中小城市还处在以城市蔓延为特征的第一波城市化浪潮中时，深圳等特大城市已经率先进入以更新功能或者拆除重建为手段的城市化新阶段。在相关法律法规尚不够健全、全国层面的土地管理政策还存在不确定性的前提下，如何尽力运用和创新政策工具，解决好大规模的“合法外用地”和“违法建筑”历史遗留问题，推进城市土地二次开发、提高土地利用效率、更新城市，是摆在一些特大城市管理者面前的共同难题。本文基于深圳的改革实践，介绍和讨论一些更新城市的土地政策工具及其在拆除重建类城市更新中的组合使用。

基本政策工具

市场准入条件

依照市场竞争法则，那些能以较低成本供应产品和服务的企业就会获得市场份额并生存下来，因此竞争就构成了一种天然的市场准入条件。除了优胜劣汰的竞争法则，政府还会对某些特定的产品市场施加额外的准入限制，从而改变供给方的构成结构以及最终形成的价格。例如，出于食品安全考虑，政府会出台一系列食品安全认证措施，规定符合一定资质的企业方可进入食品行业；出于金融安全和社会稳定考虑，政府只允许符合特定资本金和金融资质的企业进入金融行业。在另外一些情形下，准入限制的实施则是为了保护特定利益集团的利益。最典型的案例，是一国政府以劳工保护、环境保护等为由，限制国外企业进入本国特定行业，从而实现保护国内“幼稚产

业”的目的。总之，市场准入条件是政府在竞争机制以外，通过行政手段对供给方参与市场经营活动施加的额外限制。

城市土地的二次开发同样存在市场准入问题。在市场力量的作用下，城市土地的实际利用者，无论是合法利用已出让国有土地的企业，还是占有“合法外用地”的原村民，都希望通过功能改造或拆除重建等方式，对土地进行再开发，提高利用效率，提升土地价值。但是，再开发往往涉及土地用途或者容积率条件的变更，从而与当前中国严格的国土管理法律法规产生冲突。即便是在政府制定了规划的土地上，市场上开发者的用地思路与土地利用规划、城市发展规划也不尽相同。在两方面力量的碰撞之下，城市土地二次开发往往举步维艰，如何才能够破解困局呢?

思路有两种：一是进一步严格准入限制，仅仅允许那些符合政府规划、位于合法框架以内的项目参与土地二次利用开发；二是在符合一定条件的基础上，以一定程序有节奏地放宽准入限制，不强求项目与现行规划保持一致，逐渐在后期进行规范。前一种思路强调法定规则，认为城市建设本应建立在规划的基础之上。然而，实践经验表明，合法用地与“合法外用地”并存的二元困局却也正源于此。其根本原因在于，反应缓慢的规划调整赶不上迅速发展的经济现状。包括用途管制、容积率管制在内的城市规划，原本应该随着经济形势的变化相应调整，但由于中国经济的迅猛发展，规划总是赶不上变化，规划的调整总是“慢半拍”。此外，国土规划和城市规划之间的内在冲突，也造成了一系列体制性的困境，许多经济上合理、规划上亦无大碍的企业，也被阻拦在合法框架之外。

如果按照后一种思路，适度放宽土地二次开发的准入条件，确实能够灵活调整“规划”以适应新的形势。但这又引来新的担忧，是否会因为违背城市规划，导致城市建设扩张过快，出现难以克服的问题呢？从理论上来看，确实有可能出现，因为政府的大部分计划部署都

是提前安排，一旦打乱计划，会给整个城市管理带来困扰。不过，适应新环境以随时调整管理规划，难道不正是政府应该做的事情吗？随着城市的发展、收入的提高，政府的城市管理效率也理应随之增强，这样才能够在后期对城市发展施加更有效的规范。反过来，在面临高速发展机遇的当下，若是因为滞后的规划调整抑制了经济发展，最后的结果可能是经济未能实现发展，这显然是政府的城市管理能力的失责结果。

从经验上来看，各类土地和城市规划，在过去多年并未真正起到作用。实际上，包括深圳在内，许多大城市的发展历史都建立在违背当年法规的基础上。由于任何城市都负担不起错失高速发展机遇的代价，也就注定了严格按照旧有规划、实施铁腕拆违是不可行的策略。经验证明，如果当年就正视“合法外用地”和“违法建筑”行为，积极加以引导并提供合法承认，反而可以提升其利用效率，实现更高的经济价值。

因此，面对下一步的市场机遇，降低准入条件是促进城市土地二次开发的必要手段。但是，这也并不意味着可以无限制地随意开发。即便是降低门槛，也需要做到有条件、有程序，并掌握节奏。满足条件，是指仍然需要一定的准入条件，但这些条件不是传统意义上的“一刀切”，而是需要规划部门参与进行认真讨论，反复论证。应该以允许土地原权利人充分发展为出发点，政府部门如果要做出限制准入的判断，必须拿出强有力的禁止理由。符合程序，是指准入条件的设定应该建立一套透明的社会参与机制。现实中，反对二次开发的声音里夹杂了不少来自特定利益群体的诉求。由于政府掌握政治资源，往往会利用规划之刀去保护特定利益群体。为保证公平，准入条件在实施前，应该经由社会充分讨论，将项目潜在的经济价值收益与成本相比较，让民众知晓其中利弊。掌握节奏，是指要降低门槛不应一蹴而就，因为降低后的准入条件设计也需要在不断摸索中成熟。可考虑选择特定地区进行试点，成功后再行推广。

发展权交易

土地利用规划的核心是限制发展权。西方已经发展出成熟的发展权交易市场，成为重要的土地开发政策工具。发展权交易（Transfer of Development Rights）是功能区划（zoning）中常用的技术，其理念就是用市场交易的手段解决因为功能区划造成的城市发展过程中的补偿和保护问题。土地财产的完整权利束包括领空权、进入权、农林耕种权、水权等多个权利，而发展权是其重要的组成部分，也就是进行建筑开发的权利。在功能区划中，发展权一般代表某区划的开发强度上限。所谓发展权交易，就是在特殊情况下，允许将空余的开发强度在不同区划之间进行有偿转移。在美国，发展权交易一般适用于对古建筑、开敞空间或者文化遗产的保护，范围限制较为严格，或者是通过相邻区划合并而完成，或者是相邻但不能合并的区划之间进行转移。注

为什么要允许发展权交易？在任何一个私人财产权利受到保护的国家，一个理想规划的实施从来都不是免费的，甚至是代价高昂的。允许发展权交易，实际上是利用市场机制对因为规划限制某地块的开发导致其丧失的升值机会进行补偿，从而促进城市规划的顺利实施。运用市场机制对空余的开发强度明码标价，有效挤压了政策的灰色地带，减少了寻租空间，一方面令城市规划运作更为有效，另一方面在某种程度上也为相关政府人员提供保护、降低政治风险。

深圳可以说是一个完全按照规划建立起来的城市，其规划对城市建设的影响、其自身规划制度的发展，在全国都首屈一指。作为全国第一个经济特区，“起步晚、起点高”，20世纪80年代的《深圳经济特区总体规划》是当时规划界的力作，“组团式”结构的设计有效适应了深圳未来难以想象的高速发展的需要。1998年，深圳颁布的《深圳市城市规划条例》确定了以“法定图则”为核心的规划制度，是全国第一个将规划和法律（地方立法）有效结合的尝试。2005年，深圳颁布实

施的基本生态控制线也是全国第一，将974平方公里的土地（占深圳总面积的48.9%）划入基本生态控制线范围，为控制城市无效蔓延、保护城市生态环境树立典范。然而，调查发现，深圳“以新加坡优美环境作为规划的目标系、以香港做法作为规划制度建设的参照系”的规划设想在实施过程中却危机重重。最突出的是基本生态控制线与现状农民集体建设用地之间的矛盾。由于2005年划定生态线时缺乏充分调研和合理经济测算，大量已建成的原村民宅基地、村集体工业厂房（包括已出让的）被划入生态线内。仅宝安区生态线内已建面积就有620万平方米，承载了62.7万人。而坪山新区金龟村、南山区长源村等个别村落甚至被整个划入生态线内。按照《深圳市基本生态控制线管理规定》，[注]除重大道路交通、市政公用设施、旅游设施及公园，其他一切建设行为在生态控制线范围内都被禁止，已出让并建设但对生态环境影响较大的建设项目要依法收回并给予补偿，但线内居民要实施整村迁出，迁出前所有建筑物要维持原样，不准改建、扩建、新建和拆旧建新，否则做违法建筑查处。然而，搬村所需的土地、费用和赔偿金却没有着落。显而易见，生态控制线范围内村落的发展权，被一纸规划无情剥夺，但合理的利益补偿机制却没有出现，这样规划的实施只能造成激烈的民愤民怨。在政府方面，要进行一次性的充分货币补偿，财政压力巨大；在原村民方面，因为过去剥夺发展权所形成的预期，导致了普遍的惜售行为，令谈判成本高昂。

在这种情形下，发展权交易应该成为解决生态线问题的一条思路。首先对生态线内土地的发展权进行确权，然后运用发展权交易工具，允许其发展权转移到生态线外，用市场交易价格对其补偿。适当扩大发展权交易实施的范围，能够让级差地租大幅提高，使规划实施的经济动力更加强劲，这是发展权交易壮大的关键。

在所有的发展权交易手段中，有一个特别的应用，叫作容积率交换。在深圳拆除重建类的城市更新项目中，若严格按照规划执行，可建空间将非常有限，这大大限制了二次开发的潜力。如果允许发展商

在法定图则允许的范围内从其他地区购买容积率，则可以令项目整体的经济可行性更高，规划实施的可能性更大。

最后，普遍提高法定图则对容积率上限的设定，产生更多的可开发空间，能让可交易的发展权规模增大，这是发展权交易实施的保障。据了解，在新一版深圳城市总体规划中，对容积率的限制已经大幅提高，工业用地容积率最高可达6，居住用地也可到5.5，CBD（中央商务区）商业办公最高可达到14。这一思路可以为发展权交易在深圳城市土地二次开发中运用经济杠杆提供更多空间。

拆迁改造的公共决策标准：一致同意还是90%？

目前的城市土地开发，无论是初次开发还是二次、三次开发，也无论是政府主导还是市场主导，面临的最大困境是拆迁问题，即如何协调开发者和原住居民的利益。与一般的商品不同，土地开发需要成片进行，往往涉及许多不同的土地权利人。这些个体的行为彼此相互影响，往往只要有一户居民反对，整片土地的开发都会受到牵制。

由于不同的居民愿意接受的拆迁补偿价格不同，开发商在进行补偿时，很难针对不同人群设定单独的补偿价格，于是就产生了一个困境：如果为了保证所有居民都同意而支付较高的补偿，开发成本会大幅度提高，很多项目可能难以推动；如果将补偿压低以保证项目实施，总是会存在少数反对意见，出现“钉子户”。从经验看，解决问题的关键是通过统筹考虑，设定统一、简明的补偿方案，只要能获得一定比例的土地原权利人同意，就可向法院申请强行拆迁。但其中牵涉两个关键问题：一是统一的补偿方案的设定基础是什么？二是达到申请强制拆迁的居民同意比例设定在何种水平？

针对第一个问题，国际普遍惯例是经过利益协商，统筹考虑土地开发的潜在收益和原权利人放弃土地的机会成本来决定补偿数额。在中国传统的征地拆迁中，政府习惯按照土地原使用价值来计算补偿，

补偿往往显著偏低，引发了不少社会矛盾。因此，以市场价替代原土地价值来确定补偿是唯一出路。在《土地管理法》修订的讨论中，删除原第47条按土地原有用途补偿和30倍补偿上限的规定成为共识，这说明了原有农地补偿标准的不合理之处。因此，政府的补偿原则，应该是尽可能将定价权交还给市场，由买卖双方协商确定。即便是用公权力设定补偿标准，也不应该太过偏离市场价，其过程需要经过充分论证，例如，组织包括行业代表、业主、政府以及社会人士在内的人群进行听证会，做到程序上的公正和透明。

第二个问题相对较为复杂。根据目前世界各国的实践，执行强制拆迁的比例一般都设定在三分之二以上，且根据不同的土地用途而有差异。以香港1998年通过的《土地（为重新发展而强制售卖）条例》为例，其中规定“在地段的不分割份数中拥有达到一个指明多数的份数的人可向土地审裁处提出申请，要求作出一项为重新发展该地段而强制售卖该地段所有不分割份数的命令”。其指出，多数份数的人是指“一名或多于一名人士以承按人以外的身份，拥有某地段的不分割份数中不少于90%的不分割份数”；“行政长官会同行政会议可凭借宪报公告就属于该公告中指明的地段类别的地段，指明一个较第（1）款所述百分比为低的百分比（后指明是80%）”。换言之，针对普通用地，香港对申请强行拆迁所设定的居民同意比例是90%，但对于某些特殊的用地，只要获得80%以上原住民同意即可申请强行拆除。2010年4月1日，香港进一步将调整强行拆迁的居民同意比例从90%降低至80%。

在中国内地，问题更加复杂。经过长期讨论后，2011年实施的新拆迁条例并没有对强制执行拆迁的最低比例进行规定。首先，村庄民主决策虽然名义上要求2/3以上村民同意即可实现土地征收，但实际上的比例要求远远超过2/3，通常在80%以上。考虑到人口众多，即便是极少比例的人反对，也会带来相当的社会矛盾。从实践来看，执行强制拆迁的比例远不止2/3。其次，中国农村土地资源分配并不均匀，若是按人口比例执行公共决策，对于拥有较多土地资源的权利人相对不

公平，容易造成多数人对少数人利益的侵犯。在现行深圳市《城市更新办法实施细则》中，同时将人口和面积因素纳入公共决策的考量，要求“对于单一地块，占建筑物总面积2/3以上且占总数量2/3以上的权利主体同意进行城市更新；对于拆迁范围内用地包含多个地块的，占建筑物总面积2/3以上且占总数量2/3以上的权利主体同意进行城市更新的地块，其总用地面积应当不小于拆迁范围用地面积的80%”。

综合来看，拆迁过程中比较可行的公共决策过程是：（1）尽快建立完善的市场拆迁补偿机制，减少政府的行政干预，尽量将定价权交给市场；（2）对于难以通过市场协商完成的补偿，也应该通过程序上公证、透明的论证，以市场的潜在收益为基础，对土地原权利人进行补偿；（3）若是迫不得已动用强拆手段，针对拆迁补偿协议的认可度，可考虑借鉴香港经验，将强制执行的同意人口比例提高至90%，但同时需要参照个人拥有的土地面积，所要求之比例可以略低于人口比例，例如2/3。

累进确权税

权利界定能够降低市场的交易成本。但是，权利界定本身是有成本的，需要首先获得交易各方认可，然后以政府的公权力加以确保和执行。然而，正是获得各方认可这个环节，最容易产生矛盾，也是造成确权成本的关键环节。面对历史遗留的“合法外用地”和“违法建筑”问题，深圳市曾经几次发布过解决办法，但每一次都只是局限在部分用地，缺乏统一的确权规划，造成合法化比例太低，数量上远远不及新增的“违法”部分。如果继续维持这种不完全确权的思路，只会使得问题不断累积，并不断激发抢建潮。

面对违法用地现象频出，政府理应祭出“全面确权”的手段，确权对象不仅应该包括取得指标的用地，还应该包括过去形成的全部违法用地，以及将来可能出现的潜在违法用地。当然，对于不同类型用地的处理，需要同时兼顾效率和公平。如果无条件全面承认违法用地，

等于让当年遵纪守法用地的居民受到了惩罚；但是如果完全无视违法用地的现状而不给予承认，显然与经济现实不吻合，会阻碍市场交易效率。解决的办法应该是针对不同的土地类型实行差异化确权，对于不同程度的违法用地征收一个累进的确权税，以此保证效率的同时兼顾公平。

从操作层面来看，确权税的设计应该具有普遍性、一致性，建议政府统筹考虑落地指标比例、违建状态，确定确权税的标准。确权税需要具有累进性质，违法行为越严重，税率越高；从而对当年违规占地的面积进行惩罚。但是，对于违法程度超过一定标准的用地，应该考虑不予确权，以此防范性质恶劣的故意违法行为。

物业税

物业税是指针对土地、房屋等不动产，要求其承租人或者所有者每年缴纳一定税款的税种，其税款会随着不动产市场价值的上升而提高。物业税通常是对不动产保有环节征收的税收，政府一方面收取物业税，一方面保护财产、提供公共服务。物业税通常属于地方税，因此税率的制定由地方政府决定。

对深圳而言，物业税的设计有两种可能的思路。一是按照不同的产权设计不同的税率，并针对不同的物业提供不同的保护。对取得“红本”（拥有完整产权，俗称商品房）的房产提供转让和使用的各项权利的保护，对“绿本”（政府不承认其自由交易的权利）房屋提供使用权利的保护。然而，对两种类型的房屋实施差别化的税率存在两难。如果“红本”税率高于“绿本”，则物业税的征收会阻碍居民申报完整产权的积极性；如果“绿本”税率高于“红本”，执行起来将会非常困难。另外一种思路，则是在普遍确权的基础上，不再区分“红本”和“绿本”，对获得产权的房屋普遍征收物业税，并给予所有征税对象同等的保护。

物业税可以作为调节社会收入分配的工具。在对原农村集体土地及房屋普遍确权的过程中，可能因财富不平等的显化而引发不满。根据调查，有不少原村民拥有的房屋超过了1 000平方米，甚至达到数千平方米；与此同时，还有一些原村民只有面积较小的祖屋，甚至在原来村内完全没有房屋，而是在村外购买了商品房。若直接按照占有状况进行确权，会产生巨大的财富差异，即便征收了累进确权税，也不足以消减这种不平等。在此情况下，物业税能够进一步调节收入分配。另外，可以设计累进的物业税税率，拥有越多房产，税率越高。

物业税还可以成为政府财政税收的重要来源。根据2010年深圳市土地利用变更调查统计数据，深圳市土地总面积1 991.64平方公里，其中农用地占地面积916.17平方公里，建设用地面积为917.77平方公里，未利用土地157.77平方公里，占土地总面积的7.92%，实际可用的建设用地潜力仅剩余59平方公里。深圳面临着可拓展新建设用地非常有限的瓶颈。以土地出让金支撑财政不是长久之计，土地二次开发和利用不但要成为提高土地利用效率的突破口，还应该成为政府财政收入新的增长点。假如对占据半壁江山的“合法外用地”和“违法建筑”进行确权，使其中一半的建筑得到红本，就可以将近2亿平方米物业纳入征税范围。仅按照每平方米1万元的价格和0.5%的物业税税率计算，每年可以获得100亿元的税收收入。同时，在房屋的保有阶段所征收的物业税，会使得空置房屋的成本上升，从而增加房屋出租市场和二手房交易市场上的供应量。当然，为了避免对宏观税负的影响，政府在征收物业税的时候，应该适当降低房屋在流通环节的税收。

楼宇质量特别保险

对现有住房（尤其是违法部分）的确权还面临一个技术难题。天量“违法建筑”的质量究竟如何？是否有技术手段进行检测并采取措施予以保障？这一问题非常重要，因为政府的确权颁证将很可能被视为

一种对房屋质量的背书，一旦在合法化以后发生安全事故，将给政府带来麻烦，从而可能影响到政府主动处理“违法建筑”的积极性。

要找到切实可行的办法来应对，首先需要摸清楚深圳市历史遗留违法建筑的总体质量状况。据参加过质量检测的技术人员介绍，1995年以后深圳市新建的房屋质量普遍不错。一般的房地产商在开发统建楼时都会找设计院、施工单位和监理。除了未经政府部门最终鉴定和验收外，其总体质量与正规的商品房相差无几。另据相关房地产商介绍，目前建筑行业都有较为严格的规定并实行建筑质量终身负责制，这也促使施工方在实践中采取了较高的标准来保证建筑质量。以宝安区“中闽花园”项目为例，虽然政府部门强调存在很多质量上的问题，但实际上主要不是安全问题，而是节能环保和使用舒适度等这一类质量问题。在统建楼之外，实践中大量存在的是原村民自建的私房，不少技术专家对这类房屋的质量表示担忧。

在建筑质量的检测中，政府应该扮演什么样的角色呢？关于建筑质量检测的法规主要有三类：一是危房鉴定，其标准实施起来比较简单。这类鉴定的成本也在可以承受的范围内，根据广东省物价局的标准，是30元/平方米。二是结构安全性鉴定。三是抗震鉴定。后两种鉴定都比较麻烦，花的时间也比较长。比如抗震鉴定要做大量的现场抽检并需要精确计算。正常情况下，一家有资质的检测机构要对一栋房屋进行以上完整的检测，大概需要1个月左右。如果以上三类房屋的质量检测鉴定全部由政府负责，那么成本将非常巨大。

实际上，政府应该尽全力确保的底线是：房屋不是危房。其他的检测则可以交给市场来做。对于危房，政府应该拒绝发放产权证，并采取必要措施阻止业主继续使用和居住，该拆除的要拆除。在进行必要的检测排除危房可能之后，不妨引入楼宇质量特别保险，由市场为住宅和厂房建筑提供进一步的安全质量保证。例如，可以要求业主在申请确权时提交一份房屋质量检测报告以及一份房屋安全保险合同，

以保险合同为没有经过完整报建程序的建筑背书。对业主来说，只要获得确权的收益高于购买保险的成本，业主是愿意通过这种方式完成确权的，因为他们同时也为自己的房屋质量安全上了一道保险。在另一种情形下，如果政府希望将统建楼转变为保障房，那么则由政府出资购买保险。

调查发现，保险公司对提供楼宇质量特别保险的市场前景基本持肯定态度，但是仍有三方面的疑虑：一是对相关的基础数据需求。主要是需要有资质的第三方能提供对房屋质量的分级。只有对深圳房屋质量的分布情况充分了解之后，才能厘定费率。二是保险范围的细化。房屋质量问题主要分为两类。一类是非结构性问题，比如房屋漏水等，这类问题在短期内容易暴露，维护成本也较低。另一类是结构性问题，这类问题一般在长期才会发生，并且后果都比较严重。保险公司需要应对的是哪一类风险？三是需要风险共担。由于违法建筑数量众多，仅凭一家保险公司没有实力承保，寻找有实力的再保险人也比较困难。风险共担是一个解决办法，其中由开发商或政府负责最基本的或者一定比例的风险，也就是拿出一部分资金放在独立的基金账户中，一旦出险，由保险公司和基金共同理赔。具体保险机制的设计，也需要在市场中探索。

楼宇质量特别保险设计这一政策工具构想，将商业保险和社会资本引入来为“违法建筑”的质量背书，一方面可以减少不必要的公共资源耗费，减少社会的安全隐患，另一方面也可以防止因房屋质量安全问题影响到政府确权的积极性，为普遍确权提供保障。

公配地

历史遗留“违法建筑”之所以成为一个大问题，不仅仅是因为产权缺陷，另外一个重要的原因是缺乏公共配套，交通基础设施、消防安全、公共服务严重不足，限制了进一步的发展。因此，解决“违法建筑”问题、更新城市面貌和功能，需要在基础设施投资和公共配套方面

进行大量投入。在传统的征地模式下，政府可以通过征收土地满足基础设施和公共配套的用地需求，并依靠“土地财政”来融资建设。一旦政府从直接的征地、卖地中抽身而出，基础设施和公共配套的用地该如何解决?

深圳市《城市更新办法实施细则》中规定，“城市更新单元应当提供大于3 000平方米且不小于拆除重建用地面积15%的独立用地，无偿移交给政府，用于建设城市基础设施、公共服务设施和城市公共利益项目。城市规划或其他相关规定对建设配比要求高于以上标准的，从其规定”。在后来出台的“20–15”政策中，也明确规定政府所获得的公配地面积不得低于更新单元总建筑面积的32%。城市更新政策中的这种“公配地”，实际上就是一笔从合法外转为合法内的“确权税”，反映了合作开发、多方共赢的思路，保障了政府提供基础设施和公共配套的用地来源。对进入城市更新的“合法外用地”和“违法建筑”，按照一定比例上缴的公配地，即为“确权税”；对暂不进行二次开发的房屋和土地，通过缴纳“累进确权税”完成确权。考虑到与城市更新政策的衔接，“累进确权税”的起征点可以跟城市更新政策中的“20–15”准则相当，然后累进增加，让全面确权成为城市更新的基础，从而构成一个完整的“确权税”改革思路。

与传统的征地模式相比较，现在的公配地较为零散、难以成片，不能完全满足政府需求。解决问题的思路有两种，一是由政府扮演开发商角色，直接介入土地交易，从而获得成片土地用于公共用途；二是尽可能扩大城市更新单元的面积，总面积越大，政府可支配土地的面积也就越大，用于修建基础设施和公共设施的空间也就越大。从现实看，政府直接介入土地交易的弊端非常明显，极有可能产生寻租行为，第二种思路是更为可行的解决方案。当然，扩大城市更新单元的面积，客观上就需要政府降低城市更新的准入门槛，吸引更多的开发商参与城市更新项目。换言之，作为一种特殊的“确权税”，公配地需要上缴，但是其比例标准不宜过高。只要做到总量扩大，不仅可以提

供充足的公配地，还可以经由土地二次开发之后的繁荣带来后续政府财政收入的增加。

“地价”的收取

国土管理用语中的“地价”一词，既指土地经由市场交易形成的价格，也指人为评估出的土地价值，后者往往是协议出让土地的收费标准。例如，深圳市地价体系中的“基准地价”指的就是“在城镇规划范围内，对现状利用条件下不同级别或者不同均质地域的土地，按照办公、工业、商业和住宅用途分别评估法定最高年限的土地使用价值”。基准地价由国土管理部门制定，大约两到三年调整一次。与此相对，“市场评估地价”是指由第三方评估机构根据项目特点和评估规则对土地的市场价值给出的评估值。市场评估地价一般来说比国土管理部门制定的基准地价高。

在城市更新政策中，土地按照协议方式出让。用于城市基础设施和公共服务的建筑面积是免收地价的，因此这里重点讨论对办公、住宅、商业和工业这类生产经营性用地面积收取的地价及其方式。[注]根据《城市更新办法实施细则》，在以协议出让的工业、住宅、商业以及办公类的经营性用地上，功能调整得到批准后，经营性建筑面积没有增加的条件下，需要按照在土地使用剩余年限内改变功能前后的基准地价差值缴纳地价。经营性建筑面积增加的部分，按照在土地使用剩余年限内的市场评估地价缴纳地价。拆除重建类项目的地价征收也是按照上述原则。

用更灵活的方式收取地价，可以起到放松用地功能管制的效果。早期的深圳，为发展“三来一补”产业，兴建了许多厂房。随着产业升级，旧厂房的经济价值下降，需要及时根据市场需求，提高原有旧厂房用地的利用效率。这就需要放松对用地功能的管制，特别是对工业用地功能的管制。实际上，有着敏锐商业嗅觉的大企业，已经悄悄在

这块充满机遇的沃土上展开了行动。比如深圳市华侨城创意文化园（OCT–LOFT），注完全保留了20世纪80年代的厂房旧貌，以工作室为单位发展文化创意产业，原有的工业用地实际上转变为商业用地。对这种顺应市场需求的新兴产业，可以在地价收取方面给予优惠，以促进旧工业园区的改造。而从搭建一套良好制度的角度来看，政府可以明确调整对改变用地功能的项目收取的地价标准，既能够引导相关产业发展，又减少了寻租空间。另外，在地价的收取时机选择上，对于不确定性较强的功能改造项目，可以采用分期付款的方式，以鼓励更多的主体进入市场。而对于另一些有较强盈利前景的项目，可以一次性事前征收地价。在营造一个让市场主体能迅速对机会做出反应的环境时，有弹性的地价政策可以为资源的灵活流动和组合创造机会。

拆除重建类城市更新中的政策工具组合

面对历史遗留的“合法外用地”和“违法建筑”问题，采用“全面确权”的思路，就需要综合利用前文提到的累进确权税、楼宇质量特别保险、物业税等政策工具，形成一套“组合拳”，才能避免出现以往“市政府每出一次政策，便出现一次抢建潮”的现象。除此之外，就广泛开展的拆除重建类城市更新而言，也需要多种政策工具的有效组合来保障其进行。

拆除重建类城市更新的基本思路，是由开发商与原权利人协商，将原有的建筑物拆除并重建，以获取更高的经济价值，用增值部分来补偿各方的利益。在具体实施中，城市更新政策是前面提及的确权税、发展权交易、市场准入条件、公配地、拆迁改造的公共决策标准的组合。

确权是前提

深圳市的“城市更新”政策，打破了由政府征地、卖地的传统城市用地体制，将土地交易的双方交还给土地原权利人和开发者。这样一来，土地原权利人的确权就显得尤为重要。经历2004年全面转地之后，深圳原农村集体土地的原权利人变得越加模糊。国家是法定意义上的土地所有者，原来的集体经济组织是土地使用权的名义支配者，原村民则是土地的实际使用者。不同的组织代表不同的利益，并相互交织。确权正是要将利益关系重新理清，将土地的权利清楚界定至拥有真实行为支配权的个人，降低随后的交易成本。

从实践来看，深圳的城市更新政策实施中已经意识到确权的重要性，但是操作上还是存在不少限制。在2009年的《城市更新办法》中，明确提出所有参与城市更新项目的土地必须符合五类用地准则（即旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村和旧屋村），只有这五类用地拥有合法的建设用地指标。其结果是只有这五类用地能够得到确权，其余土地依旧模糊化处理。但问题在于，五类用地以外的土地虽不“合法”，但也存在经济利益，长期被排除在更新范围之外，严重局限了深圳市未来的土地利用空间。五类用地的更新完成之后，迟早要面对非五类用地的使用问题。

如何平衡各方利益，将五类用地之外的土地纳入“合法”框架，是解决问题的关键。深圳市的实践中已经形成两种可行的思路。第一种思路，是利用“20–15”政策，当申报面积中五类用地占到70%以上时，可以按照20%+80%×15%=32%归国家、剩余68%归集体的方案分配土地使用权。从现实操作来看，70%的限制并不是非常严格，许多历史遗留的“旧改”项目，也考虑利用“20–15”政策纳入土地二次开发。总体来说，这种将五类用地和非五类用地相结合的思路，虽然可以扩大合法用地的覆盖范围，但仍难以解决权属不清晰的土地的问题，余下的土地迟早会成为新的“历史遗留问题”。

第二种思路，是通过出台统一的方案，彻底解决现行非五类用地的确权问题，给出一条可供二次开发的现实道路。具体而言，可以考虑提高由国家占有的公共用地比例，例如，允许开发商和土地原权利人在不符合五类用地的土地合作开发，国家获得六成土地、集体获得四成土地，即“四六开”。也可考虑“十一税”，将这块土地的10%返还给国家，同时国家对这块土地的用途进行限制。考虑到土地的再开发不会仅仅出现一次，未来还可能有三次开发、四次开发，政策应该具备长期稳定的特征，避免历史遗留问题的反复出现，因而第二种解决思路更具可操作性。

此外，利用发展权交易的政策工具来实现合法建设用地指标的跨区域调配，也是解决五类用地以外土地二次开发问题的有效手段。

降低准入条件

根据《城市更新办法实施细则》，拆除重建类城市更新适用于城市基础设施建设、改善环境、促进经济发展和危险房屋拆建四种情形，市场准入方面采用申请加审批制。计划申报主体通过向城市更新主管部门申请，对城市更新单元范围内拆除重建区域的建筑物进行清理。各区城市更新主管部门对计划申报主体提供的房地产证、规划确认文件、土地权属证明文件、规划土地审查意见书、地价缴纳证明、测绘报告、身份证明等材料进行核查，结合有关规定，将拟拆除重建区域内建筑物进行初步认定，然后实施。

在这种模式下，开发商可以直接与土地原权利人进行谈判，双方意向达成后即可向政府提出申请，降低了开发商的交易成本，这是城市更新项目受到欢迎并且迅速推广的重要原因。但是，城市更新项目的审批极其严格，准入条件严苛。这是因为，准入条件的设定在很大程度上受到政府对未来潜在风险预测的影响，现实中政府往往试图在项目审批环节就控制住所有的风险，所以设定了比较高的条件。若是对未来风险的判断准确，倒也无妨；但如此一来，项目的审批也容易

受制于工作人员的时间和经验，许多可能成功的更新项目连审批这一关都过不了。

事实上，政府很难了解清楚每一个项目的具体收益和风险。城市更新政策若是想要进一步发挥作用，客观上需要在量上有所突破，降低准入条件成为其中的关键出路。与其严格限制准入门槛，倒不如设定较低的准入条件，鼓励基层更多地申报项目，增加政府的选择空间。而放手让开发商与原村民去谈补偿条件，政府就可以从制定烦琐的补偿标准中脱身，避免过分复杂的条款限制原住民参与项目的积极性。

灵活的公配地标准

为保障基础设施投资和公共配套的用地需要，在《城市更新办法实施细则》中，规定“城市更新单元应当提供大于3 000平方米且不小于拆除重建用地面积15%的独立用地，无偿移交给政府，用于建设城市基础设施、公共服务设施和城市公共利益项目。城市规划或其他相关规定对建设配比要求高于以上标准的，从其规定”。现实的问题是，不同区域位置的土地价值相去甚远，按照目前的公配标准，许多位置偏僻、经济价值较低的地段很容易变得无人问津。调查发现，经济相对落后的坪山新区就面临这种问题。事实上，无论是政府、原土地权利人还是开发商，提高参与率、扩大项目范围是各方的共同利益。如果政府能够适度降低公配地标准，开发商和原住民参与项目的积极性会大幅度提高，单个项目中公配地下降带来的损失完全可以由项目总量收益的增加所弥补。在深圳经济快速发展的阶段，政府的工作重点应是做大土地二次开发的总量，而不是斤斤计较单个项目中公共设施占地量的得失。

因此，与其采用一刀切的公配地标准，不如考虑采用更具弹性的公配地标准，在价值较低的区域实行较低的公配地标准，在价值较高的区域实行较高的公配地标准，提高城市更新项目的吸引力。

公共决策是保障

城市更新项目与传统的土地开发项目一样，最终都会涉及拆迁问题，也就会遇到拆迁改造的公共决策标准问题。由于政府并没有直接介入土地的买卖，开发商与土地原权利人通过协商拟定补偿标准，替代了传统征地拆迁中政府单方面制定补偿标准的做法，更容易获得土地原权利人的认可。调查发现，原村民普遍表示，当交易对手从政府变为开发商之后，他们在谈判过程中处于更加主动的地位，收益也大幅增加。从这个意义上来说，城市更新项目更能贯彻拆迁补偿标准制订中公共决策的作用。

但是，公共决策的贯彻实施并不能完全脱离政府。因为拆迁是一个集体决策，同一片土地上不同的原村民能接受的补偿也不相同。开发商逐一与之谈判，交易成本很高，而且难免会遭遇少数人的反对。若是因为少数人的反对而终止项目，可能损害绝大多数原村民的利益，此时就需要政府的介入。

城市更新条例中规定，对于单一地块，需要同时满足建筑面积和总人口2/3以上同意，方可申请强制拆迁。但是，实际上的比例要求远远超过2/3，通常在80%以上。对强拆的最低同意人数比例缺乏明确的标准，造成了项目实施过程中诸多的不确定性，成为土地二次开发中潜在的隐忧。健全目前的公共政策基础，是实施稳健城市更新政策的基础。

---

1. 本章执笔：徐建炜、乔仕桐、李昕、周末、张惠强。
2. 资料来源：Zoning Glossary of New York City. http://www.nyc.gov/html/dcp/html/zone/glossary.shtml。
3. 资料来源：http://www.szpl.gov.cn/main/csgh/zxgh/stkzx/index.htm。
4. 详见《城市更新办法实施细则》，关于综合整治类项目地价征收按照第三十条，即“综合整治类原则上不增加建筑面积，加建城市基础设施和公共服务设施的，相应的建筑面积免收地价”。功能改变类项目按照第二十七条征收地价。拆除重建类项目按照

第七十五条、第七十六条、第三十八条、第八十五条，对各类不同地块和建筑面积征收地价。

5. 华侨城创意园（OCT–LOFT）位于深圳华侨城原东部工业区内，地处华侨城东北部，原入驻企业多为20世纪80年代“三来一补”工业企业。占地为15万平方米，建筑面积为20万平方米。在深圳市发展创意文化产业的政策号召下，华侨城根据厂房特点，创意性地提出将厂房改造为创业产业的工作室，引进各类型创意产业和具有创意色彩的相关产业。通过这些改造，既保留了工业厂房的建筑形态和历史痕迹，同时衍生出更有朝气更有生命力的产业经济。

第十一章 盘活存量工业用地[注]

——更新城市的供地方式研究

我国商服、住宅用地的价格远高于工业用地，全国平均差距达7倍以上，珠三角地区更是高达18倍。价格低廉导致工业用地的巨大浪费，容积率很低，并且创造了巨大的寻租空间。工业用的地多，商服、住宅用的地就少了。房价高企，这也是一个重要原因。

我国下一阶段的城市化，重点是已有城区的更新、改造、扩容。存量工业用地的再开发，是城市再开发的重要内容。城市再开发背景下，要求放松工业用地的价格与用途管制，提高存量工业用地容积率，推动工业楼宇的更新、转让，提高土地的利用效率。

引言：从工业低价扭曲说起

根据国土资源部的统计资料，2012年第二季度我国主要城市商服用地平均价格为5 728元／平方米，住宅用地价格为4 522元／平方米，而工业用地价格仅有659元／平方米，仅为住宅用地的1/7，不到商服用地的1/8。特别的，在珠江三角洲地区，商服用地与工业用地的价格差异更是达到惊人的18.5倍！

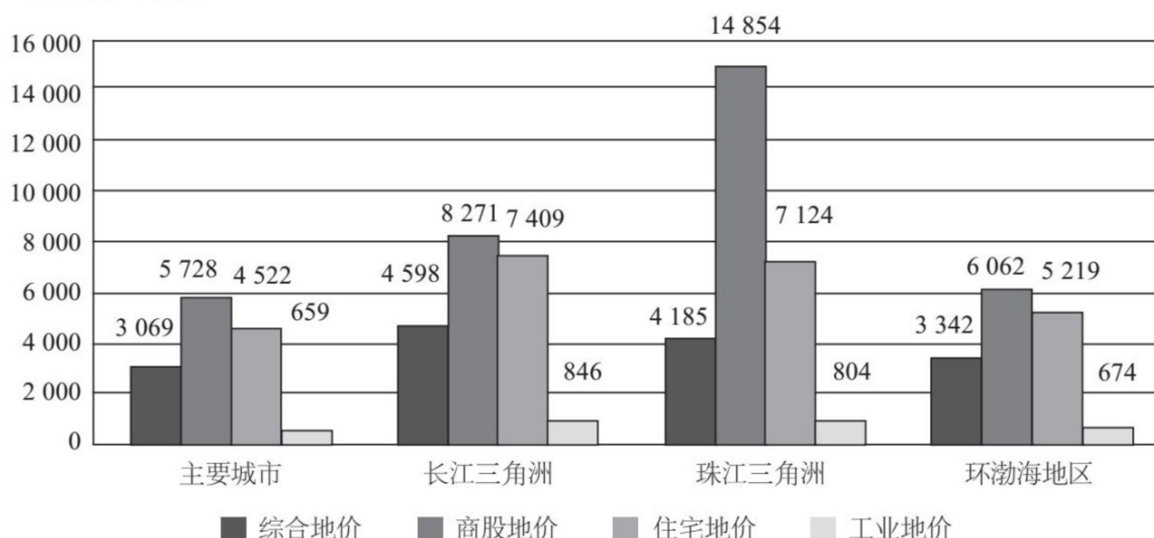


图11–1 全国主要地区地价情况（分用途）

数据来源：国土资源部网站。

如此之大的地价差别，是强有力的寻租邀请，土地利用效率也不会高。第一，很多人以工业项目的名义拿地，拿到地块后再设法或明或暗地转作他用，以获取巨额级差地租收益，这可能是过去数年来所有生意当中利润最大的一种，而且是一本万利。在这种量级的利益诱惑面前，也就无怪乎饮料、电子产品、服装等各类企业都纷纷转型，争做工业地产。即便不直接做工业地产，也会因为土地价格的扭曲而产生更高的土地需求。简单而言，价格低则需求旺，大幅压低价格必然会大幅刺激需求。

第二，以如此低的价格拿地，企业高效利用土地的动机便大打折扣。工业用地容积率过低就是很好的佐证。根据国土资源部的有关统计，全国工业用地的实际容积率仅为0.3~0.4。乍看起来，这是个很低的数字，和城市高楼大厦的印象不符。但是经验上，我国大多数地区的厂房都只有一层，建筑系数约为30%，这样算起来就是0.3左右，进一步考虑到大城市工业用地的容积率稍高，但是权重不大，全国0.3~0.4的容积率较为符合现实。注

上面两条放在一起，不难发现一个奇怪的现象：一方面，已经存在大量利用效率低下的工业用地，2010年全国城市工业用地占城市建设用地面积比例约为22%。(注)另一方面，许多企业还在努力争取新的工业用地。这两方面作用加在一起，共同导致了工业用地的巨大浪费。倘若土地资源不紧张，多用点地也就罢了。但是我国目前的情况是，各大城市的土地资源已经相当紧张，而工业用地的扩张冲动却依旧不减。于是在有限的土地资源面前，工业用地的不断膨胀就大幅压缩了商业、服务业、住宅用地的供给，从而推高了相关地产的价格。资源越紧张，浪费越大，由此形成一个越来越大的怪圈。

比如说，在华南重镇深圳，这个矛盾冲突更加激烈。一方面，深圳的国土面积较小并且城市边界固定，全境只有1 991.64平方公里；另一方面，深圳的工业起步早，工业用地占比较大。深圳900多平方公里的建成区面积中，有300多平方公里是工业用地，工业用地占比高达36%。如此高的工业用地占比在全国乃至世界各大城市中都属罕见，远高于全国平均的22%，也远高于其他一些沿海城市。例如，厦门、珠海和汕头三个经济特区的这一占比分别为27%、22% 和18%。

深圳工业用地比例高，与深圳在工业化进程中的排头兵地位不无关系。在20世纪八九十年代，深圳一度是改革开放的急先锋，率先引进外资，率先建立工业区，率先利用“三来一补”发展工业，率先有偿转让国有土地使用权，等等。然而，深圳已有工业用地的利用效率也并不高，工业区的平均容积率只有0.91。虽然这已大大高出全国工业用地容积率的平均水平，但是与商业、住宅用地相比仍然很低，而与香港等城市的工业用地容积率相比更是相去甚远。

问题的背后往往孕育着巨大的机会。比如说，倘若深圳通过提高工业用地效率而把工业用地占比降低10个百分点，那么将挤出90多平方公里的商业、住宅用地，由此增加的房地产供给将是房地产价格调控的有力武器，同时还能增加大量的财政收入。考虑到现在深圳工业

用地城市建设用地比例比全国平均高出14个点，降10个点是完全可能的。

更一般而言，在土地矛盾越来越紧张的情况下，对大量存量工业用地进行再开发，势必将释放出巨大的土地资源重组红利，为我国城市的升级与发展注入强大的动力。本文以深圳为例，解析工业地价扭曲的根源和后果，探讨盘活存量工业用地的思路，提出可能的解决办法。

存量工业用地的历史根源：工业化战略

改革开放以来，我国经济的高速增长，除了农村改革和产出增加打下一个基础外，最主要的就是工业生产的大幅增加。以工业化推动经济增长，是新中国成立以来的一贯战略。这一战略本身无可厚非。实际上，大多数落后国家的经济起飞都是以工业化为引擎。已有发达国家所铸造的繁荣，也是从工业化开始。我国工业化战略的一个重要特点是，土地成为一项重要的政策工具，政府通过低价供地推动工业发展。追溯这一政策的历史根源，就要从最早进行改革开放的沿海经济特区说起。

当时的中国一穷二白、百废待兴，穷则思变的中国政府于1979年、1980年分别批准广东、福建两省成立深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区，在对外经济活动中实施特殊政策和灵活措施吸引外资、引进技术、促进出口、发展经济，优惠的土地政策便是其中的一项重要内容。1980年第五届全国人民代表大会通过的《广东省经济特区条例》规定，“特区的土地为中华人民共和国所有。客商用地，按实际需要提供，其使用年限、使用费数额和缴纳办法，根据不同行业和用途，给予优惠”。

深圳作为最靠近香港的经济特区，地理位置好，发展机会多，各项改革一直走在最前列，工业用地低价出让的政策也就始于深圳。深圳经济特区创建之时，适逢世界范围经济转型升级，香港及外国的工业项目纷纷移至深圳。1981年，深圳颁布实施了《深圳经济特区土地管理暂行规定》，对不同用途的土地使用年限和土地使用费做出规定。其中工业用地的土地使用费最低，为每年每平方米10~30元，商业用地70~200元。可见，压低工业用地的价格，从一开始就是政策导向的一部分。

表11–1 1981年深圳对土地使用年限和使用费的规定

土地用途	最长使用年限（年）	土地使用费（元）
工业用地	30	10~30
商业用地	20	70~200
商品住宅用地	50	30~60
教育、科技、医疗卫生用地	50	\
旅游事业用地	30	60~100
种植、畜牧、养殖业用地	20	另行商定

资料来源：《深圳经济特区土地管理暂行规定》。

根据《深圳经济特区土地管理暂行规定》，土地使用费每3年调整一次，变动幅度不超过30%。在优惠政策的引导下，大量外资进入深圳，这个地处边陲之地的小镇逐渐成为我国“三来一补”企业的集散地，极大促进了当地就业、经济迅猛发展。30多年间，深圳经济一路凯歌，GDP已由1979年的1.96亿元大幅提升至2011年的1.1万亿元，年均增长高达31%。这年均31%的经济增长率，见证了深圳从“省尾国角”的边防小镇，成长为人口1 500万的超大型城市。

深圳的发展模式为珠海、汕头以及其他内地城市的起步建设提供了经验。全国各地纷纷效仿，利用低廉的土地和优惠的税收政策招商引资，以促进工业化和经济发展。在以经济增长为地方政府政绩考核

标准的制度背景下，伴随着工业化发展的浪潮，各地方政府都迫切希望招商引资、推动工业增长。自此，中国各地开始了如火如荼的以地方竞争为特点的工业化模式。

借鉴特区经济发展的经验，国家发展工业化的重要手段就是低价供应工业用地。自1989年以来，我国企业所需的工业用地使用权主要通过协议出让方式取得。1995年国家土地管理局出台了《协议出让国有土地使用权最低价确定办法》，规定“商业、住宅、工业等不同土地用途和土地级别的协议出让最低价由基准地价的一定比例确定，具体比例由省、自治区、直辖市确定”。

这里的要害在“由省、自治区、直辖市确定”。全国各地情况不同，一刀切自然不可取，于是制定标准的权力下放到省一级。可是各省之间有竞争GDP的动机，这种动机就形成了竞相压低工业用地价格的激励机制。于是，为了招商引资、发展工业，各地就将工业用地的优惠地价作为赢得地方竞争的撒手锏。在各地制定的基准地价中，工业用地的价格都极其低廉。

1994年分税制改革以来，中央政府财力逐渐殷实，地方政府财力相对减弱，这使得地方政府借助税收优惠等财政手段吸引投资的能力受到了极大制约。相应地，土地优惠在地方政府竞争中的作用进一步加强。尽管地方竞争为中国的经济增长做出了贡献，但是也产生了诸多弊端。其中重要的一方面，就是长期以来工业用地的出让价格遭到政府行政性的压低和扭曲，导致了工业用地的严重浪费。

人多地少、土地资源稀缺是我国基本国情。对工业用地的浪费，政策层面不是没有警觉。为了促进土地集约利用，国家在2002年全面推行城市经营类用地“招拍挂”制度，不过工业用地却仍然保持了协议出让的体制。到了2004年，针对地方政府压低地价、恶性竞争的情况，国务院发布了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，规定“禁止非法压低地价招商，要求各省、直辖市、自治区要按照基准地

价制定并公布协议出让土地最低价标准”。国土资源部同年发布实施《工业项目建设用地控制指标（试行）》，对工业用地的投资强度、容积率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地占比等四项控制指标进行相关规定。这是国家首次对工业项目用地进行制度化的控制和监督。

2006年的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》首次规定工业用地必须采用招标、拍卖、挂牌方式出让，其出让价格不得低于公布的最低价标准。直到2007年1月1日，国土资源部统一制定了《全国工业用地出让最低价标准》并规定工业用地必须采用招标、拍卖、挂牌方式出让，自此全国范围内才建立了工业用地地价的标准。2007年9月28日发布的国土资源部令第39号《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》中明确，工业（包括仓储用地，但不包括采矿用地）、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让。

尽管政策层面三令五申要求实现和强化节约和集约用地，但是整个国家自上而下已经形成的重工业、重增长的态势依然没有改变。时至今日，重大工业项目和政府扶持产业的工业用地，虽然顶着“招拍挂”之名，但实质上还是以定向协议的方式低价出让。在工业化战略的引导下，过去30多年间，全国各地不同级别的工业园区遍地开花，对工业用地的浪费触目惊心。工业用地浪费的最根本原因，还是工业地价太低，工业用地价格与商业、居住用地的价格如同两个海平面，已经形成并继续维持着巨大的价差（参见图11–2）。

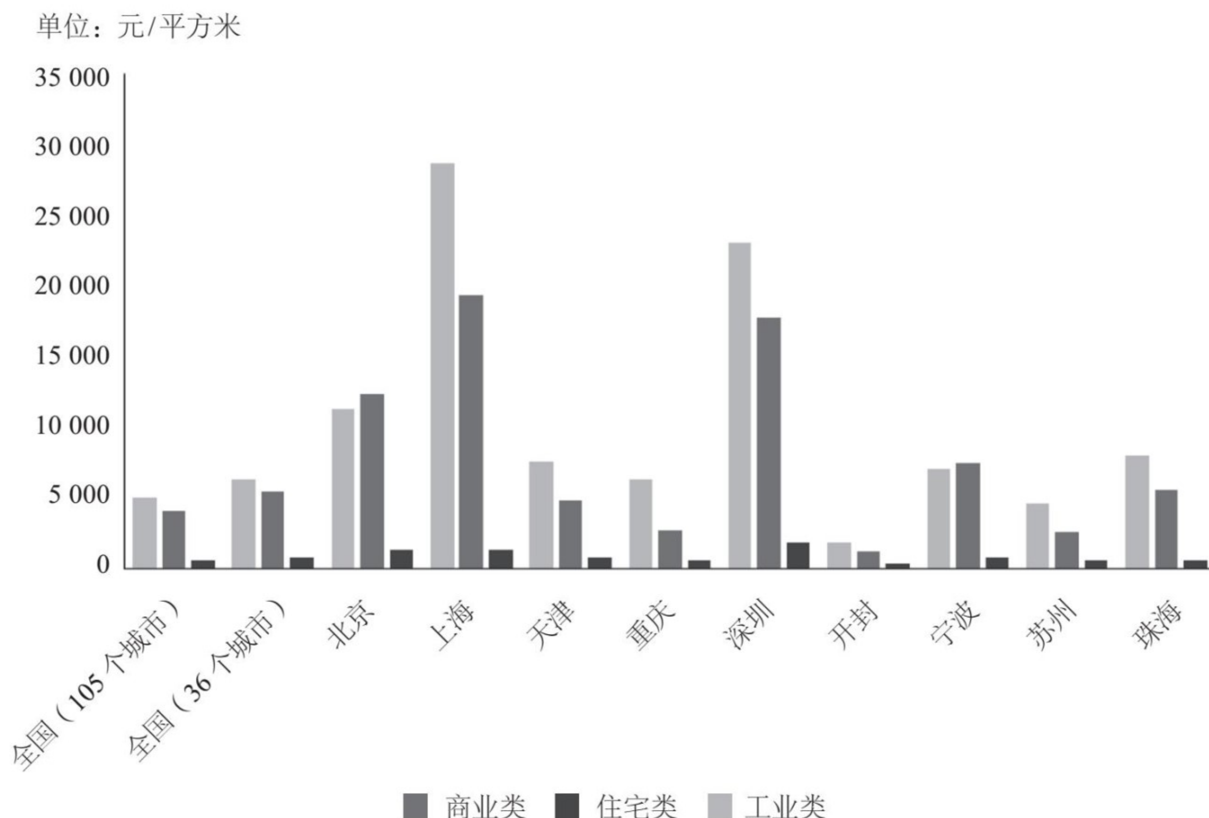


图11–2 2010年全国按用途城市地价

数据来源：中国经济数据库。

工业地价扭曲的后果：以深圳为例

自深圳特区创建伊始，特区原村集体为引进外资办厂，发展“三来一补”经济，兴起了三次建厂建屋的高潮，集体土地上出现了大量工业厂房。时至今日，原集体组织管理着全市约60%的工业区，(注)厂房出租收入构成其最主要且最稳定的经济来源。在原有以GDP为导向的工业化战略下，地方政府为了招商引资发展经济，以低价从原集体和农民手中征得土地，将大量土地开发成工业园区，或将土地以低价补贴的方式出让给工业企业。在工业地价扭曲，出让价格甚至低于土地整

备成本的情况下，用地价格根本无法反映它的真实成本，工业企业也便失去了高效集约利用土地的激励。

工业地价扭曲导致的结果之一，是工业用地占地规模大、开发强度低、综合效益差。据2009年深圳全市工业区基础信息普查数据显示，占地规模上，2009年全市工业区总占地291平方公里，占全市总建设用地的37.6%，比《国标》工业用地上限的25%高出12个百分点；开放强度方面，全市工业区平均容积率仅为0.91，建筑密度只有29.6%；而在用地效率方面，工业用地每平方公里地均产值3.86亿元，不到香港的三分之一；更有甚者，全市厂房空置面积达877万平方米，是2006年空置厂房规模的近4倍，具备拆除重建条件的旧工业区近72.1平方公里。

表11–2 深圳工业区开发强度评价

开发强度及覆盖率	工业区个数	工业用地规模（平方公里）	工业用地比例（%）
好	1 642	90.26	46.55
中	1 327	42.25	21.89
较差	761	57.23	29.52
差	151	3.95	2.04

注：依据开发强度及建筑密度将工业区分为好、中、较差、差四类，其中“好”是指容积率大于0.8且建筑密度适中的工业区，“中”是指容积率大于0.8，但建筑密度偏大或偏小的工业区，“较差”是指容积率小于0.8，但建筑密度适中的工业区，“差”是指容积率小于0.8且建筑密度不合理的工业区。

资料来源：2009年深圳市工业区基础信息普查。

工业地价扭曲导致的结果之二，就是层层监管。土地管理制度上，我国对工业用地、商业用地和住宅用地做了严格区分。同时，对于工业用地出台了专门的一套节约集约利用指标体系，规定了工业用地的土地使用强度：包括容积率、绿化率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地所占比等。但与美国、日本、中国香港等地规定容积率上限的规划体系不同的是，我国的容积率规定下限，即不能低于最

低标准，至于调高容积率则需要政府部门审批。此种监管办法不仅限制了土地资源的有效利用，也带来大量的寻租空间，使得容积率管制成为政府手中掌握的公共权力。在工业用地与商业用地、住宅用地价格悬殊的情况下，企业有动机打着发展工业的旗帜获取大量用地，而政府为了防止工业企业将以优惠价格取得的土地流转到商业和住宅市场，对工业地产的功能改造和市场流转采取重重限制。土地的分类管理、悬殊的用地价格以及对工业楼宇用途改造和市场流转的重重束缚，严重扭曲了土地资源的配置效率。可以说，现行的土地制度导致了深圳土地资源的严重浪费。(注)

表11–3 深圳市各区工业区平均开发强度统计

区名	平均容积率	平均建筑密度（%）
福田	1.67	31.42
罗湖	1.79	41.28
南山	1.04	23.40
盐田	2.73	34.76
宝安	1.11	35.48
龙岗	0.94	32.24
光明	0.55	20.98
坪山	0.49	20.57
全市	0.91	29.56

资料来源：2009年深圳市工业区基础信息普查。

通过进一步的分析，不难看出市场对土地的真实需求。其一，现在的工业需求虚高，大量企业以寻租动机获取工业土地并不是真心实意谋求发展工业，而是为绕过管制，争取向商业、住宅用地转换。据估计，2007年以来，深圳市出让的工业用地仍有一半未进行开发，总量约5平方公里。企业之所以倾向于以各种名目，比如研发、新建总部

等名义获取工业土地，然后再绕过政府的层层监管，将其开发成工业或商业地产，主要原因就是工业用地和商住用地之间存在着巨大的地价差。这种短期的个人寻租行为无疑将造成整体利益的巨大损害。它将扭曲企业资本积累，特别是人力资本积累，并扰乱企业的长远规划，影响企业家精神以及核心竞争力的形成，最终导致企业无法长期健康发展，丧失市场竞争力。

其二，市场对商业住宅用地供给不足、需求迫切。同一块土地在商业住宅市场上的开发会更好满足市场需求，得到更大的经济效益。更为重要的是，大规模的低价工业用地还间接造成了商业住宅用地的紧缺。在商业住宅地产无法有效满足市场需求的情况下，这无疑加剧了商业、住宅地价的上升，并进一步导致城市生产、生活成本的上升，不利于城市化的健康发展。

简要概括，我国现有土地制度对土地的分类定价、分类管理和功能转换限制，严重妨碍了土地市场上价格信号作用的发挥，极大地抑制了土地资源的有效流动和配置效率的提升。对工业用地管理制度的改革已经迫在眉睫。

思路与解法

从上述分析中可以看到，现实中的问题表现复杂多样，很多时候就是因为层层管制，催生一层层的对策，然后演化出更多的管制和对策。因此，解决问题的思路应该简明清晰，有效利用市场机制，高效配置稀缺的土地资源，减少浪费，放松管制并消除寻租。现实的经验已经一次次地告诉我们：政府可以为了扶持工业发展，管制工业地价，甚至以低于土地整备成本之价供地，但却不能防止市场主体以工业名义“拿地”，再进行综合开发或转手，以攫取土地增值的巨额收益。良好的“初衷”往往不能保证完满的“结果”，真正的治本之道就是

让企业以市场竞争的方式获得生产要素。目前的情况是，土地一级市场和二级市场都有大幅的改进空间。

在土地一级市场上，放松对工业用地的价格与用途管制。不妨制定一个为期10年的政策目标，即像香港一样，除了住宅和非住宅两个大类，政府不再对各类用地实施行政分类，并相应解除全部价格与用途管制。

历史经验表明：同物不同价，就将催生套利和寻租。这本质上就体现了经济学中最基本的“一价定律”。在原有的土地出让政策下，同样的产业用地，承载不同的规划，赋予不同的功能，贴上或者不贴上“市一级重大项目”的标签，就产生了不同的出让价格。然而不论出于何种考量，人为划分土地类别进而收取不同价格，并限制土地资源的流转，都会减少交易的发生，延迟对市场变动的反应。这很难说是政府制定政策的初衷。

而且，土地可分类本身隐含的前提就是产业可以清楚地分类，但现代经济的发展已经且不断催生了多种新的混合型业态，使得产业可清楚分类这一基本前提很难成立。例如，软件产业的生产就在写字楼里，而许多高新产业为了更好地吸引与留住人才，在企业园区里不但设置有生活与娱乐场所，甚至还有为员工小孩准备的幼儿园。

因此，更好的方式是将用地类别打通，无论利用方式是工业、商业还是综合体，都归为产业用地，在利用规划和行政管理有效控制工业生产可能产生的污染、噪声等负外部性的情况下，让市场来决定土地的供应。对市场交易施加的限制条件越多，就离自由交易越远，势必降低效率。减少土地类别限制，本质上也是更倚重市场，而非“市长”，来配置资源，为行政负担减负。现实中，扶持相关产业，按类别出让土地，这种想法能够实现的前提是能够准确预判哪一类产业会带来税收、就业，拉动城市经济发展。但政府一方信息的不充分，以及未来的不确定性，都限制了预判的准确度。既然无法预判，不如放开

类别，以市场方式将土地出让给对未来增值收益期望最高的市场主体。本质上，这涉及政府职能的转变，从以前的经营土地、招商引资，转变成为市场服务，具体而言就是确立市场规则、提供公共服务、修建基础设施，并收税。

在土地二级市场上，减少类别审批等诸多方面的行政管制，鼓励按市场需求再利用工业用地，包括鼓励市场主体间的转让与各种形式的再开发，切实促进土地资源的再利用。放开二级市场的重要性表现在三个方面。其一，经济形势的变化与行业的周期性决定了土地与其他生产要素一样需进行再配置。深圳市的规划部门也意识到了产业的周期性，想出的解决之道是减少土地出让的年限，例如与一般工业用地出让的40年年限相比，将仓储类用地年限调整到只有10年，政府可谓尽职尽责，可客观上进一步增加了行政成本，年限到期后续约的问题和土地转换用途审批的工作增加了4倍。更好的做法可参考中国台湾地区，除了一部分政策性用地采取出租方式和一些依据特定政策第一次公告出售的工业区土地采取政府管制审定价格外，其余大部分均为自由市场，由买卖双方自由议定价格，政府部门只需对交易环节收税。

其二，新兴产业的起步、中小企业的发展等方面因素，要求土地资源的再配置采取更加灵活的方式，例如减少对规模的限制，实行分块转让。以信息技术、电子商务、金融为代表的行业具有单位产值重量轻、占地少的特点，这类企业并不需要传统的较大规模的生产车间与厂房。类似情况也存在于中小企业，处于起步阶段的实际情况与资金的限制等因素均决定了其不能也不需进入一级市场得到整块建设用地。对于上述两者，理想的状况是在类似天安数码城这样的新兴产业园中或租或买一定办公面积，或者以部分转让的形式得到已有市场主体全部工业用地的一部分。更加灵活的转让方式意义在于减少交易成本，尽可能多地满足市场上已存在的需求，使更多的经济活动获得所需资源。

其三，土地严重闲置的现状与集约利用的需要，要求土地资源进行再利用。不仅是深圳市，在大多经济发达的城市都面临着土地资源紧缺，新的工业项目无法落地的情况，理论上越是稀缺的资源价格越高，但是我们同时又看到了极低的工业地价。似乎土地资源跳出了经济学分析范畴之外，但深圳市877万平方米的闲置厂房面积再次表明了往往越是名义上紧缺的资源，越是浪费最多的资源。除了开发商以工业名义囤地等待用途改变以外，在土地转让中的用途与规模管制等诸多限制也减少了交易的发生，客观上造成了资源浪费。

无论是一级市场的打通类别，还是二级市场减少土地转让限制，都是长效机制。在各地方政府竞相提出各种减免地价与税收等诸多优惠措施以吸引企业的情况下，放松工业土地用途与价格管制，需要在国家层面上整体统筹，全盘考虑。敢于率先试点改革的城市不仅需要一套完整的配合政策与特殊的区位条件，更重要的是当地决策者的决心与智慧。实际的工业用地出让价格与住宅用地和商业用地地价相比微不足道，减免地价的好处仅仅在于提供一次性激励留住企业，如何将对企业的吸引力转变为依靠提升综合服务水平，例如加快各项审批环节效率等才是长久之道。在区位条件方面，深圳市更是具有得天独厚的优势。作为毗邻香港、经济发展一直居于全国前列的特区，深圳人应该具有胆识与魄力继续推动新一轮土地变革。深圳国土面积1991.64平方公里，这一项指标在中国前十大经济发达城市中一直甘陪末座，也正如历史表明的那样，深圳的全国影响力从来就不是靠辖区面积，而是靠观念、制度、组织与技术创新驱动的超常经济增长。

如果治本之策难以推动，当政者没有兴趣的话，我们也给出在短期内缓解工业用地稀缺矛盾的急就章。第一，深圳市的城市更新政策除了有效解决历史遗留问题以外，政府还无偿得到了20%的纳入城市更新范围内的土地，如果将这一范围进一步扩大或就采用发展单元的概念，将几个城市更新项目的政府获得部分整合起来，即可得到完整规模的用地。第二，对于已存在的877万平方米的闲置面积，通过或回

购或二次开放的方式予以利用。第三，对已有工业用地以及新增工业用地，实行鼓励提升容积率的政策。第四，对已经以工业用地名义出让的土地，且有其他市场主体希望用来进行商业地产或综合体等其他形式的开发，政策上允许转让并减少产业管理政策中的过多限制，但对转让过程中的土地溢价收取增值税。在交易与登记等政策方面给予更大的灵活性，建立工业楼宇转让交易的市场，同时对于有分割转让需求的工业楼宇，房地产登记单元可以从原来的栋扩展到层或者套。

现实中，我们已经看到了这样的实践探索。2013年年末，深圳首宗由原农村集体实际占有的工业用地成功挂牌出让。此次土地公开出让，按照《深圳市人民政府关于优化空间资源配置促进产业转型升级的意见》及6个配套文件相关规定实施，政府获得70%的土地出让金，原农村集体获得30%的出让金并可持有占总建筑面积20%的物业。这一做法的现实意义有三。第一，原有的土地权益关系得到更新，将原农村集体实际占有但是得不到法律承认的“合法外用地”，重新纳入合法利用的轨道，这为产业发展提供新的空间。第二，市场主体得到改变，政府职能从主导土地供给转变为以税收调节，松绑的市场得以对潜在经济机会和区位选择做出更积极的反应。第三，空地资源也被纳入城市更新的范畴。不少权属关系复杂但符合规划的空地资源，具有潜在的开发利用价值。考虑运用一个类似于“确权税”的思路，也就是政府收取一部分土地作为税收，这些空地的权属关系和利益分配就能得到厘清，从而对未来市场机会做出反应。

这些措施可以解决一时的问题，可以成为改革的一个突破口，但如果真的形成了市场化配置土地资源机制的话，上述问题完全可以避免。如果价格可以充分释放信号作用，所有产业用地价格基本趋同且没有转让的限制，闲置土地早已经在市场上流转。关于容积率方面，正是由于现有的低地价使得企业没有动机集约利用提升厂房密度，反观在地价较高的商业用与住宅用土地上，都是开发商主动找政府希望规划方面能够进一步提升容积率。

小结

未来一段时间，我国的城市化应改变过去以外延为主的、粗放型的城市化方式，转向现有城区存量土地的再开发，建设高密度、便利、宜居的新型城市。在已有城市建设用地中，工业用地占很大比例，而且利用效率很低，完全可以进行二次开发，提高利用效率，在城市区域不外延的情况下，增加城市的有效土地和空间资源。

在深圳我们看到，由于国土面积给定而且狭小，因而更需注重土地资源的集约利用。矛盾越集中，问题越难，条件越少，拖延的空间越小，解决问题的决心应该也越大。因为没有退路，所以反而促成了改革的探索。深圳在工业用地再流转方面做出的探索，对盘活存量工业用地，具有重要启发意义。

在以往的工业化和城市化进程中，土地作为一种重要的生产资源，承担了多种功能。加在土地之上的诸多政策性负担，导致的结果就是层层管制之下的低效利用和大规模的土地寻租。在工业化接近尾声，城市化继续发展的背景下，土地制度的根本变革已经迫在眉睫。以压低工业用地价格、推进工业化为特征的粗放型发展，好处已经越来越少，弊端已经越来越多，需要及时转变。

---

1. 本章执笔：李安宁、吴鸾莺、徐远、张霁阳。
2. 另外，按照国土资源部2008年发布的《工业项目建设用地控制指标》（简称《控制指标》）的有关规定，我国工业项目的容积率理论上应不低于0.5。除石油加工、炼焦及核燃料加工业外，其他30个工业行业中的26个行业容积率不应低于0.7。2008年《控制指标》的出台，表明我国工业用地的实际容积率应该至少低于0.7，甚至低于0.5。这也从侧面佐证了上述实际容积率约为0.3~0.4的真实性。
3. 数据来源：《年中国城市建设统计年鉴（2011）》。需要明确的是，在计算全国城市工业用地占城市建设用地面积比例时，本文是将所有可得城市的工业用地面积和建设用地面积分别简单加总，再取比例。

4. 本文所指工业区如无特别说明，均指占地面积大于5 000平方米的工业区。数据来源于2009年深圳市工业区基础信息普查。

5. 美国、日本规定容积率上限，与我国规定容积率下限，形成一个有意思的对比。开发单位在市场信号的指引下，是能被激励提高土地利用效率的。然而在我国工业地价被大幅压低的背景下，开发单位还有很大可能被激励大幅拿地，拿到了地再提升容积率，响应市场机会。政府也乐于再与开发商谈判，从中收取进一步的土地出让收益。

下篇 调研访谈纪要

第十二章 第一次深圳调研访谈纪要

与规划土地监察支队座谈

时间：2012–04–16 上午 9:30—12:00

地点：规划大厦205会议室

座谈人员：葛晓光（副支队长）、文耀宇（综合处处长）、廖永生（法制处处长）、研发处工作人员等

访问人员：周其仁、李力行、王敏、尹建红、张惠强、陆振朋、吴鸾莺、张琰、崔旭、黄懿杰

整理人：陆振朋、黄懿杰

葛晓光队长介绍相关人员后，由文耀宇处长概括介绍了监察支队的历史及业务情况。

监察支队历史及业务情况

2004年以前，监察执法是与国土部门一起综合执法，2004—2009年改为与城管一起综合执法，2009年起将监察执法职能单独成立监察支队，为副局级单位，并重新纳入国土规划系统。规定其职能为“查处违法建筑，处理历史遗留问题”。上述监察支队隶属部门的变化是由深圳国土部门和规划部门在2004年分家，但于2009年重新合并这一背景所决定的。

监察支队建制向上对应于省国土厅执法总局，由市一级监察支队、区一级监察大队以及街道监察队组成。但街道一级监察队不一定成立专门机构，往往仍与城管一起综合执法。市区对街道监察队只提供人员名额，具体安排由各区自主决定。市支队、区大队与街道不是直接隶属关系，人员、财务独立，只是业务上的指导关系——街道一级接收市区委托来监察执法。

因此，深圳土地监察制度的方针是："两级执法，多级管理，部门联动，共同责任"。

文处长认为，"共同责任制"是监察执法的一个重要保证。2012年深圳市已出台《共同责任制考核办法》，将各部门的责任交由外部专家独立考核。

监察支队、大队的监察机制为：预防巡查、开放透明、数字监察、司法鉴定。主要的手段还是以预防为主，"天上"（卫片）、"地面"（重点巡查以及65条日常巡查路线）、"网上"（数据库）紧密结合。还开通了包括热线电话、短信平台、微博等途径接收群众举报，对所报情况属实的可以给予100元奖励（每年在举报奖励方面的支出在100万元左右）。现在每年可以接收7 000多条举报。通过这种手段，基本能控制住新增违法情况（每年仍有300万平方米的新增量，但其中一大部分是国企、央企、军队等用地，虽为违法，但只是暂时的，只是报批还没有下来，基本问题不大。除此之外，民间恶意占建不多）。

其他执法手段主要是罚款、拆除、没收，以及将相关的违法情况进行整理后移交司法机关，但都是对物不对人，没有限制人身自由的权力。

目前，社会对于违建的认识不统一对执法造成了一定的困难。从社区、集体的角度看，认为自己村修的厂房提高了村民的分红，能够

促进社区集体经济的发展。

违法建筑情况

文处长将违法建筑描述为与安全生产和治安并列的“三座大山”之一。以2009年为例，全市共有违法建筑70多万栋，其中有34万栋是违法建筑，占60%，按面积算则占到40%。

目前深圳市处理违章建筑的主要法律依旧是“旧两规”和“新两规”。“旧两规”对应的是市人大在1999年3月出台的《关于查处违法建筑的决定》和2002年3月出台的《深圳经济特区处理历史遗留违法私房若干规定》《深圳经济特区处理历史遗留生产经营性违法建筑若干规定》。这几项规定对1999年以前的违法建筑进行定义并出台处理意见。2002年市里出台上述两个规定的配套实施细则。“新两规”始于2009年出台《深圳市农村城市化历史遗留违法建筑处理决定》。目前，“新两规”的实施细则已经成稿，但尚未颁布。根据“旧两规”和“新两规”的颁布时间，深圳市的违建可以分为两类：1999年以前的和1999—2009年的。

关于“违法建筑”的划定标准，1999年法规中有相关定义。主要包括两类：违反规划的、报批手续不全的。葛晓光队长认为，违法建筑的产生跟法律法规本身有关。例如，在“两规”之前的已有建筑历史上有些是由村大队来批的，但现在国家不予承认。

周其仁老师指出，要认识这座大山有多大，不仅要了解相关业主的情况，也要了解他们的客户——租客——的情况。

目前深圳市常住人口约1 500万，其中约有40%的人口住在“城中村”，而那里的原住民只有30万。葛晓光队长举例说，有一个业主一家就管着“70个水表”（一个水表等于有一套房）。

监察支队对历史遗留问题的处理现状

周其仁：支队是否处理过历史遗留问题的案件，尤其是有没有让历史问题合法化的案例?

回答：除了支队建立不足3年的因素之外，现状是市委、市政府各个文件的出台都是无奈之举，目的都是防止新的违法建筑的增加，而对历史遗留问题的处理没有明确规定。因此监察支队在执法中也就没有办法处理历史遗留问题。

2001年出台过文件，对如何处理历史遗留问题给出了一个分门别类的处理意见，规定1999年3月5日之前的违法建筑，原则上可以合法化，但当时的相关当事人没有积极性。这是因为合法化在当时并不会给业主带来额外利益：在深圳，违法建筑也可以办理工商执照，对于从事租赁的业主而言有没有产权证影响不大；而在拆迁补偿方面，违法建筑与合法建筑也没有区别。这些也都不是一纸规定可以改变的。现在，随着商业利益的增加，当事人有意愿来办理产权证，但政府又"舍不得"轻易放权了。业主对"旧两规"的申报率很高，但是处理率很低。一个解释是，政府不希望民间建房以增加将来的征收成本。

周其仁：政策、法律研究，要看它究竟损害了谁，损害的程度有多大，要纠正它要花多大成本，要把这些弄清楚。有些违法建筑，其实谁都没有损害，这时如果还是一味去打压它，是没有必要的，也不会得到社会的认同。

讨论

葛晓光：执法后，后续处理程序不完善。例如，没收了某栋违法建筑，但国资委认为该建筑的产权不清，没有手续不能收，监察支队也没法落实手续，最后交区里处理，区里则返还给街道处理，最后又恢复用途了。

一般法院不受理监察支队的案子，认为村民没有违反法律。反过来，村民诉讼区执法大队不作为，没有确权。

廖永生：提供一组数据（来源：国家土地督察广州局提交深圳市政府）：深圳建成区面积91 775公顷，除交通、公园等市政设施外，具有完善手续仅约30 000公顷，占33.5%，剩余66.5%均为违法建筑，但来源各异。在由原农村集体经济组织组成的股份合作公司中，占用39 325公顷建成区，仅9 500公顷左右手续完全且合法，占24.2%。在特区外，共清理15 000公顷各类违法使用土地。截至2009年12月31日，违法建筑共37.5万栋，面积2.92亿平方米，涉及用地13 100公顷。这些历史遗留问题建筑产权关系，经济关系十分复杂，严重影响土地管理且影响城市美观。

虽然深圳土地已经宣称完全国有化了，但还有大量建筑无法按照物权法建立财产关系，以后无法继续推进。现有的合法途径有：

（1）根据1993年的283号文，第一批城市化划分用地红线的每户100平方米居住地以及每人100平方米工商留用地。

（2）征地返还，按经验判断约占5%（名义上国有，但使用权归集体，且没有规定使用年期，但可以交易）。

（3）若干次历史遗留问题措施，例如“两规”，20世纪90年代也有若干次。

但以上三条途径无法完全消化掉这些建筑。

周其仁：合法化的土地是否因为产权的明晰得到更好的发展？这个要研究，要是真有好处可以给其他地方做参照。90平方公里法律上国有但给原住民永久使用权的，这部分土地是否有更好的利用。

葛晓光：历史遗留问题早解决和晚解决都有风险。但早解决比晚解决好，否则是国家遭受损失。

廖永生：这个问题有深圳特色，因为深圳是各级招商，在20世纪八九十年代给深圳做了很大的贡献，但发展到现在就是历史遗留问题。

周其仁：从未来来看，历史遗留问题应该及早解决。

监察支队研究中心（某研究员）：有两个报告及其数据对周教授研究团队很有参考价值：一是关于股份公司的相关数据，二是截至2009年6月2日关于违法建筑普查的报告。

关于“两次城市化”问题

第一，2002年关内、关外违法建筑问题处理不一致：关内基本没处理；关外发了5万本产权证，其中住房不能流通（蓝本），工业用房能够流通（红本）。

第二，2004年保安、龙岗转地、转身份是法律上的突破，但遗留下空白，其中：原建成区已转，但空地中有一部分未征未转，这部分用地没有法律规定；25°坡以上的转为国有，但村民大多不承认。“两规”细则是1999年相关决定的配套，但错过了容易实施的时期，期间出现很多违建；同时没有涉及商业，没有办证也没有处理。

第三，“新规”针对所有违法建筑，包括“两规”期间没解决的，2009年6月2日之后又新建的。

周其仁：现在看，新旧两个“两规”合在一起是能够将产权关系理得差不多，还是需要另立新规？这次土改是要搞细则，还是搭新框架，这两个不同的方向要分清。

廖永生：“新两规”实施细则的状态：深圳市法制办制定细则，市委常委会已经通过，但没有签发，政府在估量“政治风险”。

周其仁：目前判断解决违建的困难是什么?

廖永生：首先是土地权属的问题，解决了土地权属问题再解决违法建筑才有依据。300平方公里上的建筑大都是建在未征未转成国有的土地上，先要解决土地的权属问题才能解决使用问题。若单纯按照“两规”执行，只针对违建，会增加成本。

监察支队某年轻工作人员（男）：个人认为，解决历史遗留问题需要分三步。

第一步，确定权属，合法化。第二步，调节利益分配，政府和集体都应该获得合理的利益。例如，有社区空地等待商机却被政府征收，会给其他社区短视开发的激励。第三步，村集体经济发展出路应该解决。现在是典型的出租经济，已规避投资风险。但面临着选举压力，分红必须每年增加，人口基数也在增加。因此某些社区靠银行贷款，有倒闭的风险。

评论：实施细则可实施性很差，但好处在于还是试点（两个村），可以慢慢完善。

周其仁：细则能否解决合法化的问题?

葛晓光：从政治因素考虑安全条款会导致推行不下去，所以用试点的两个村来做。细则的实施性很差，要将细则的问题转到土改上来。

某年轻工作人员（女）：提供一组数据，来源于2009年违章建筑普查，但数据根据村民申报情况，未查实。（1）违建高峰期往往恰好在“查违”文件出台前后。（2）亚洲金融危机后违法动机变化，住宅

增加而厂房减少。因此，各个时期有各个时期的特殊性，一个法规难以解决所有问题。（3）集体违法为主，远远大于个人违法（周老师评论：集体才能形成规模；上层政府管理下层政府最难，下层政府是实施法律的主体）。违建利益的蛋糕有多大？可以参考这个数字：房租收入大约占到深圳市GDP的3%~5%。

规划国土信息管理情况介绍

座谈时间： 2012–04–17 上午8:00—9:30

座谈地点： 深圳规划大厦205会议室

参加人员： 张健处长、岳隽、信息中心数据部、电子政务部、空间信息部工作人员

访谈人员： 周其仁、李力行、王敏、尹建红、张惠强、陆振朋、吴莺莺、张妍、崔旭、黄懿杰

整理人： 黄懿杰

首先由数据部用PPT（演示文稿）进行介绍。

（1）行政区划：6个行政区（南山、福田、罗湖、盐田、宝安、龙岗）+4个功能分区（光明、龙华、坪山、大鹏），下设57个街道。

（2）影像图、地形图、路网图：影像图有1998年以来的资料，最高分辨率0.8米；全城有3D图像，来源是2008年建筑普查，但容积率数据大量缺失。

（3）土地利用现状数据：1996年详查+第二次土地调查+2000年以后变更数据调查（其中2005年全部更新，2009年数据暂缺），数据

可以分区查询，分大类（建设用地、农用地和未利用地）+各个细类+每块宗地的详细数据（信息、合同、登记、坐标选项卡）。

（4）土地权属：地籍数据，主要根据使用权确定，所有权数据不全（根据征地协议等）。

分为已登记和未登记两类，其中未登记包括已发证、（待）造册、（待）备案、待确权四类，分别为16.79%、9.89%、45.35%和27.97%。其中前两类是权属较为清楚的用地，后两类是权属尚不够清楚的用地。

在此之中，出让土地登记和交易数据齐全（只要交易的时候登记了）。

此外，违章建筑与土地的关系为：7.65%落在已发证土地上，25.25%落在造册土地上，2.05%落在备案土地上，剩余的全在待确权土地上。

（5）其他。

储备土地（没有面积数据，要问询储备管理部门）：大部分是空地，部分有临时建筑，数据来自储备管理部门；还有当年的征地协议数据，但覆盖不全，说明权属不够清晰。

基本农田（3万亩）：在基本生态控制线内（共900多平方公里），内部大约有70~80平方公里被占用。

地下空间：有每幢楼的地下层数数据，但没有体量信息。

此后空间信息部进行补充，主要是3D地形和建筑数据，有以下特点：①一个建筑对应一个编码，服务于工商、税务等其他部门；②3D建模中还有其他信息，如照片、层高、形态等；③建筑变更尚不能事

实更新；④有管线等地下空间利用数据，但无地铁数据；⑤数据较为齐全，但自己认为尚未达到统计精度。与香港比整合程度更高，但分项数据不足。

总共花费7 000万元建立两个数据中心，每年维护费700万元（不包括购买图件、数据花费），总共200多人。共400个图层。该系统在国内只有武汉可以比肩。相比香港，部门间整合程度要好，但单部门水平及面向公众公开方面有所不如。

与城市更新办座谈

座谈时间： 2012–04–17 上午9:30—12:00

座谈地点： 深圳规划大厦205会议室

座谈人员： 城市更新办徐荣（主任）、谭权（副主任）、蔡耿生、肖纯

访谈人员： 周其仁、李力行、王敏、尹建红、张惠强、陆振朋、吴鸾莺、张琰、崔旭、黄懿杰

整理人： 黄懿杰，张惠强

徐荣： 城市更新结合了过去的城中村改造和工业园区的改造升级，两者合并改了个名字叫城市更新办。

谭权副主任：

城市更新的历史沿革

1993年第一次城市化就开始对旧村进行改造。

1998年左右特区内工业向龙岗、宝安和东莞等地转移，城中村的工业区有闲置现象，因此改造重点转为城中村周边的工业区，具体做法是允许自行改造或批准合作建房（先规划后协议出让补交地价，绿本变红本）。1998年到2004年大量项目按照这个方法进行操作。

2004年“规土”分家，市政府改造重点集中在城中村改造，并要求整村进行，真正干成的项目比较少。2005年政策规定经营性用地要经过“招拍挂”的程序，所以停止了1998—2004年的改造，工作重点转移到了城中村改造。2007年开始对旧工业区进行集中改造，成立了相关领导小组，出台了一些优惠政策。但由于国土资源部土地政策限制，要求“招拍挂”出让，村里的地产权也不是特别清楚，企业没有积极性，因此很多项目推进不力。

2009年“规土”合并，广东省与国土资源部对节约集约用地达成一致，出台了78号文，放开了“旧改”这个口子，允许以协议出让方式让原权益人进行改造，确定了权益归属。当年12月深圳市出台了2007年就起草好的《深圳市城市更新办法》，后面的项目总体上非常顺利。城市更新开始作为对存量土地二次开发的主要途径，总体要求是“规划一批，完成一批，预备一批”。同时编制了《深圳市城市更新专项规划》，作为总体规划的补充。

城市更新实施情况和主要项目

在《深圳市城市更新专项规划（2010—2015）》中，涉及270 000亩土地，还是以城中村和旧工业区为主，主要集中在宝安、龙岗两地。截至2012年3月，已经纳入城市更新计划的项目320项，拆除用地面积35 895亩，已经完成拆除重建类项目132项，涉及面积19 050亩，新增建筑面积4 520万平方米。其中住宅为2 410万平方米（含保障性住房130万平方米），产业研发用房271万平方米（含创新型产业用房约14.3万平方米）。累计投入资金266亿元，去年批准预售的380万平方米商品房中，有150万平方米来自城市更新项目。

主要项目有：

蔡屋围改造项目（京基100），福田区渔农村改造项目（打造城市地标）；赛格日立工业区升级项目，宝安西乡F518改造项目（调整产业结构）；

岗厦，大冲（丰富城市功能）；

南方科技大学和深圳大学新小区建设项目，盐田区三村、四村整体改造（保障重大项目）；

南山区光大木村改造，布吉三联玉石文化村（消除安全隐患，提高环境质量）；

观澜大水田村改造（延续历史文脉）；

布吉污水厂建设项目（落实重大基础设施）；

其他：回龙埔社区旧改项目，等等。

城市更新主要做法

规划统筹，计划管理：

（1）建立城市更新单元制度，突破以宗地作为范围，不再纠缠于某一宗地的产权问题；

（2）制定了《深圳市城市更新专项规划（2010—2015）》；

（3）实行更新计划常态申报制度，使符合条件的项目不受年度批次限制。

政策先行，法规保障：

（1）制定出台《更新办法》，并起草了《深圳市城市更新办法实施细则》；

（2）制定《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引（试行）》等一系列配套文件；

（3）印发《关于深入推进城市更新工作的意见》等对未来5年提出目标；

（4）结合土地确权开展城市更新土地和建筑物核查及处置政策研究。

政府引导，市场运作：

（1）市、区合理分工，市层面负责政策制定和计划、规划，区层面负责项目实施统筹监管；

（2）项目实施以市场力量为主，鼓励权利主体自行或与市场主体合作实施，同时针对不同情况制定不同地价标准；

（3）对于市场推进有困难的项目，加大政府组织实施力度，改善无序现象；

（4）对于重大基础设施、公共服务设施，由政府主导（如南方科技大学、深圳北站等）。

公益优先，多方共赢：

（1）将更新意愿作为计划申报的必要条件；

（2）差异化产业用地政策，产业类城市更新项目配建创新型产业用房；

（3）提供不少于15%和3 000平方米用地用于公共设施建设，住宅类项目按照住宅规模的5%~20%配建保障性住房。总体贡献率约29%。

存在的问题

拆迁缺乏有力措施（2011年1月实施的《国有土地上房屋征收与补偿条例》取消了拆迁许可证制度），开发企业积极性受影响。

在“统征统转”过程中一部分土地的征转手续不完善，消化历史遗留问题与城市更新矛盾尖锐（应该是指“五类用地”占出让面积100%的规定）。

市场往往选择区域位置优越的地区进行改造，其他项目难以实施；同时调控房价的政策使得开发企业的积极性有所下降。

徐荣主任指出：

1. 深圳市进行城市更新是否过早?

首先，深圳的城市更新是结构性改造，补上历史上政府工作的缺位。原特区外无序发展，工业用地偏多，且基本已经成为建成区，“种”满了房子。其次，确实有些地方开始衰败了。应该改变土地征收模式，倡导利益共享。

2. 对城市更新内容的相关补充和判断

首先，从推进过程来看，到2020年前，将有180平方公里进行改造，主要有三种形式：综合整治、拆除重建和改变功能。其中三分之二的面积不拆（即进行综合整治和功能改变改造）；剩余60平方公里拆除重建。在“十二五”期间，目标改造23平方公里，现实来看可以实

现12平方公里，剩余通过土地整备的方式进行改造。现在来看，城市更新的量已经做起来了。

其次，从改造范围来看，采用“城市更新单元”的做法，更能够联合利益主体，减少确权困难，同时将功能进行整合。

再次，从改造方式来看，综合整治和功能改变两种方式不涉及产权，仅包括外观美化、送水电气等，相对较为简单。拆除重建通过市场运作的方式，尊重原权益人的意愿，对其权益保障最充分。其中涉及三方，原业主、政府和开发商：政府获得地块的15%和3 000平方米的土地，作为修建道路和公共设施用地；开发商和原业主则需要先谈完补偿、安置之后再进行开发，剩下的由开发商的能力决定。

因此，基本结论是这套体制基本顺畅，各方都能接受，总体运行良好。但是目前遇到以下几个问题：

第一，保障权益的前提是确定权益。400多平方公里被占用土地中，转地后有300多平方公里用地权属不清晰，按照“五类用地”的规定无法适用于城市更新。且现有的改革思路过于宏大和概念化，深圳需要一个能解决实际问题的方案。

第二，确权清晰之后还面临着拆迁的困难。现在的法律回避了开发商和原业主之间利益分配的问题。政府没有标准，钉子户极端要价，这部分还需要完善规则。

第三，城市更新过程中不需要“招拍挂”，因为“招拍挂”主要是为了约束公权力，而现在政府基本不作为利益主体参与，由市场自由交易，只要操作公开透明即可。在这个背景下，当土地更新遇到原“招拍挂”体系下的政策、工作时，会产生一些冲突和障碍。例如，现有的土地出让做法，政府花了很多心思测算地价，往往没法准确估计该收多少；且事后又给一些限购政策，出乎开发商的预期。那么能否有一些

简单的做法，明确开发商的预期，不要事后给出单边的评估地价，可以采用类似税收的方式。另外，容积率的弊端是开发利益一目了然，政府无法收回增值部分，同样应该采取用一个增值收费的方法。

问答

周其仁：城市更新的经验很重要，深圳走在了前面。例如上海，中心区扩张到闵行区再到更郊区的地方去，但这个过程迟早要停止。历史遗留问题是过去带来的，但面向过去不一定能解决这一问题，要考虑面向未来解决。现在的情况是，资源利用的收益不能支付确定权益的成本。释放土地的潜能，才能够解决确权问题。要先产生一些经济利益发展，让各方看到潜在的收益，同时又不让各方的利益预期过度膨胀，这样才能为各方愿意支付确权成本提供可能。把城市空间的利益发挥到最大化，再辅以较好的规则，让收益大于确权成本。这几个改造成功的例子应该好好计算一下。先有一个规划，逐步执行。

深圳如何选择、确定更新项目？

徐荣主任：建立一个项目选择的评价体系，包括基础设施、交通、安全、产业发展空间等，一共50多个指标。最后根据各个地方申报条件来确定。城中村若想申报城市更新必须经过股东大会通过，规划上也要通过，土地用途不能随意更改。更新单元一开始要求面积至少要达到3万平方米，后来由于原业主不同意，标准降低至1万平方米，至少拿出3 000平方米做贡献（用于发展公共设施），这是一个底线。现在已经完成的项目贡献率可达29%，大部分是在关外，最高的贡献率达到50%以上。现在申报的项目已经远超过“十二五”城市更新的目标，完成规划的12平方公里已经可以实施了，基层参与城市更新很积极，市场动力很足。

考虑过城市更新过程中实施居民民主自治，但事实上居民的民主自治能力很弱，业主委员会形同虚设，没有民主决策的能力。

城市更新中没有解决的问题主要是拆迁问题，深圳不存在过低的赔偿，但也有个别要价过高的情况。

去年香港高铁经过的屯门村有80%同意拆迁，法院就可以强制执行，赔偿也比较优厚。香港的城建局工作任务不重，他们过去一段时间有一个十年规划，一共才需要完成1.5平方公里的拆迁，最小的拆迁项目只有几百平方米，但每年都在实施，程序运行很正规。深圳的拆迁每年都有好几万平方千米，程序也没有那么完善。

周其仁：深圳有立法权，可以试行地方性法规、立法拆迁，规定底线可以高一点，比如95%同意就可以执行拆迁。

徐荣：深圳也在做立法方面的工作，城市更新条例、实施细则提出拆迁意愿通过90%就可以执行政府征收。

周其仁：政府受多数原住民的委托，实施一定范围内的公共利益。每一个人都同意的想法根本不现实，慢慢也会找到平衡点。设定一个导引，哪些账可以事先算清楚，算不清楚的可以开放协商，市价的波动很大，改造持续一段时间会受到很多影响。日本六本木的经验是组成开发共同体，说不清楚的可以入股计入权益。签合同用了17年，所有原住民纳入开发共同体。

徐荣：土地整备现在很像征收，村民抵制意愿很强。城市更新是开发商跟农民谈，土地整备是政府跟农民谈。城市更新考虑到农民的发展权利，村民有积极性。土地整备所进行的效果可能比城市更新要差一些，政府拿到的地不见得比城市更新中的公共设施部分多，赔偿少，农民不愿意配合，现在还没有一个几方都比较接受的方案出来。

周其仁：面对未来不确定的合约必须要有激励让各方愿意承担风险。改造后影响未来收益的一个变量是容积率，从技术角度有一些硬性规定，但有没有让市场机制发挥作用的余地?

徐荣：这个工作我们做了一半，现在有一个城市更新单元规划技术指引。原来的规划没有考虑到土地的权属，但城市更新必须考虑这一方面。现在一个城市更新项目里头容积率的配置比较灵活，但是项目与项目之间就比较困难。

周其仁：容积率应该可以交易、转移（徐荣：空权转移）。形成关于容积率竞争的一个价格，可以从中抽取一定的税费。城市发展中有一些参数未来可以调整，开发权的安排就是留一个将来溢价的权利。

徐荣：容积率定高定低都不好说，如果可以交易就可以竞争。

周其仁：我们关心已经做好的项目，可以借鉴一些经验。

徐荣：我们有340多个城市更新的项目，资料很详细，都可以用。

周其仁：最有效的是竞争机制，城市改造要变成竞标项目。

徐荣：现在的城市更新大多是开发商主动找村集体。深圳大部分的土地都具有未来增值的可能性，问题是增值多少。政府目前主导的是大方向的问题。

周其仁：现在万科那些大地产企业回深圳来做项目，情况怎么样？京基100是谁开发的?

徐荣：京基地产是深圳本土的民营地产商，京基100现在做起来效果非常好，整个投资50多亿元，以实物形态的物业赔偿给原住民，原地安置。各方都比较满意，村民赔偿都比较高，村民除了自住还有出租，村集体还有办公楼和物业，给央行金库一块地，让出道路。景观税源都不错。

讨论土地确权

徐荣：原来特区外农村的土地改造要求是确权以后再出让，土地现在法律上国有，实际上农民占着。集体土地开发必须要将所有权先转为国有，但是土地权属现在很不清楚。确权只针对地的问题，现在我们准备采用的是一个“20–15”准则，首先，土地实行二八分成，20%归政府，解决合法转用问题；80%归集体，解决拆旧建新的成本。其中80%中的15%拿出来做公共设施配套。相当于农民拿出32%，所有权使用权都是国有，剩下的68%所有权是政府，使用权是集体。

现在关外实际在做的是套用以前的合法指标，包括征地返还地、老屋村（土地已经征为国有，但还没赔偿）、两规处理用地、宅基地、工商用地等。政策要求是这些所有的合法指标加起来要超过总用地，但现实是有一些项目没有达到总用地的标准。

确定“20–15”准则的比例是比较两规处理，给建筑物罚款，进入市场还有补地价，这样就保障了政府的利益。按“20–15”准则这个标准做下来，政府也不亏。现在的做法平均下来29%归政府，各方都能够接受。

周其仁：利益分配没有客观标准，各方都能接受就行。本质合理不能确定，就要找到程序合理。城市增值是最不确定的，如何分配？政府通过确权要给农民什么对价？权利是自由行为的边界，期限多长？可以做什么？

徐荣：不同地段，政府拿回的地价不同。

周其仁：现在看来，当时的统转开了一个口子，但后来的领导不敢碰也不愿意缝。当时不知道未来地价会涨，要合理补偿就扯不清楚。搁置争议、共同开发也是一个出路。签一个约就缝上一块，这是比较务实的思路。

徐荣：谈判可以成为一种方式，但需要更严肃的方式，例如法律法规。谈判作为主要的手段不太现实，谈判的成本高。政府和村民一直在谈，但谈完后村民不认，政府也没有办法。

周其仁：可以做一个标准合同，其中有的关键条款可以商讨后调整。还有一个思路可以考虑，“十二五”扩大房产税试点，征地的代价越来越高，所有者可以转让，从中间可以抽税。

参观京基100大厦

访问时间：2012–04–17 下午14:00—14:30

访问地点：京基100大厦

参加人员：京基100工作人员、深圳规土委更新办副主任谭权等、周其仁、李力行、王敏、尹建红、张惠强、陆振朋、吴莺莺、张琰、崔旭、黄懿杰

整理人：陆振朋

该项目实现“五方共赢”

政府：实现了税收、道路、环境改善、公共利益。

人民银行：解决了金库、发行库机器附属用房用地，建筑面积2.5万平方米。

开发企业：通过蔡屋围金融中心区的建设，企业品牌形象与项目开发实力得到大幅提升，建成国内一流的写字楼、酒店、购物中心将为企业带来稳步增长的经营性收入；同时城市更新为企业在规划、设计、拆迁、工程建设方面积累的大量的经验，为下一步开发更大型高端项目奠定了基础。

村民：回迁房为红本，可转让。增加了村民物业价值，改善了居住和交通环境（原住民最多有一户得房20~30套的，也有选货币补偿；有一户当初的钉子户，选择货币补偿拿走1 000万元，现在房价高涨就不划算了）。

蔡屋围实业股份有限公司：获得甲级写字楼、商务公寓等高档物业（由京基代为管理），以及大量工作岗位。

该项目的建筑成本与经营

2003年开始策划，2006年开始正式操作。为了保持物业的档次，现在全部物业都只是出租而没有出售。按出租模式，要收回成本，酒店与办公部分一般需要15~20年，商业部分则取决于经营状况。

京基100共23万多平方米，其中办公17万平方米及酒店6万多平方米。建筑成本10 000多元每平方米，总建筑成本20多亿元。高度上，100米内是一个成本变化点，100米以内约为3 000~4 000元/平方米；100米到250米之间，约为7 000~8 000元/平方米；300米以上一般要10 000元以上。

整个项目容积率约12，京基100大厦本身约为20。

龙岗区布吉街道三联玉石文化村访谈

走访日期：2012–04–17 下午15:45—16:40

受访者：书记温伟思

走访者：周其仁、李力行、薛兆丰、王敏、徐远、尹建红、张惠强、陆振朋、吴鸾莺、张霁阳、张琰、崔旭、黄懿杰

整理撰写：张琰

薛兆丰、徐远、张霁阳三位从机场赶到三联广场与研究小组汇合。三联书记温伟思带领研究小组参观了玉石文化街和沿途的老屋村，后在社区办公地介绍了更新改造项目的情况。

布吉三联玉石文化村总人口4万多，其中户籍人口1 400人，股民738人，总面积为3.3平方公里，其中建成区面积为1.7平方公里，生态面积1.6平方公里（生态区水库，养猪）。有三个居民小组，外来人口只能租房住。1.7平方公里60%以上为宅基地、私房，20%为工业区厂房，10%左右为公共配套。村里投入2 400万元进行改造，开始由村里启动、接着市区配套，后来布吉15个行政村有了3个扶贫村。三联地处布吉的中心地带，属于扶贫村，布龙路等几条路在此形成断头路，基础设施差，经济管理乱，治安差，2004年的刑事案件有255宗。之前有大量地下食品工厂，租金不高，2005年开始扶植水晶玉石加工的家庭作坊。百姓收入的主要来源：一是股份公司就业（保安、清洁工），二是每年集体经济分红（1万元/人），三是依靠出租屋的租金。

目前村里有玉石作坊300多家，从业人员有4 000人，很多为家庭作坊，一般的模式是前店后厂，销往全国，原来水晶主要供给台湾，现在大陆也有，主要是批发加工，也搞小件批发。参观了沿途一家玉石店，店主为广东人，但不是本地人，2003年来到这里发展，店里的商品小到水晶手镯，大到室内装饰摆件（几万元不等）。

地处低洼的老屋村还未改造，有130户，电线错综复杂、电视天线林立，存在安全隐患。村里已建成现代物流园，准备引进红星美凯龙、招商地产，进行城市更新。布吉河处于深圳河上游，要解决河道改造问题，建一所学校、一所医院、幼儿园等。通过更新把12块地整合成6块地，改造方案为28万平方米，17万平方米为改造面积，改造压力大，11万平方米用于河道、道路、学校、医院等的建设，其中包括4.2万平方米的保障房，分4期开发，用于安置村民、补偿给集体组织，余下的都能卖。物流园已建15万方平方米仓储，后来改成商业综

合体，建筑面积20多万平方米。改造方案的程序为：第一步开股东大会，符合村民意愿更新；第二步同意引进招商地产参与更新项目；第三步方案公示，第四步拆迁、落实补偿。草案公示一个月，已经开了专家会议。

龙岗区龙城街道回龙埔社区城市更新座谈

日期：2012–04–17 下午15:45—16:40

地点：龙岗区龙城街道回龙埔社区尚模地产工地会议室

受访者：尚模地产开发拓展部总监冯正英、龙岗区政府城改办郭主任、规土委龙岗管理局干部

走访者：周其仁、李力行、薛兆丰、王敏、徐远、尹建红、张惠强、陆振朋、吴鸾莺、张霁阳、张琰、崔旭、黄懿杰

整理撰写：陆振朋

回龙埔旧村改造的项目从2005年立项以来，先后经历了深圳市旧改问题的历次政策变迁，集中体现了深圳市旧城改造中面临的各种问题及各方的各种努力，是此类案例中较为典型者。

项目基本情况

该项目2005年立项，当时叫旧城改造，拆迁面积24万多平方米，涉及两个自然村。项目分三期开发，一期主要涉及原村厂房和住宅楼，二期、三期则多为居民宅基地、老屋村，先易后难。现在一期已经竣工入伙，其中除开发的商品房以外，还出资（51%）、出地（一期拆迁面积之一部分）帮政府修建了小学；二期拆迁已结束，拆迁补偿已经全部完成；三期拆迁正在进行中。一期总容积率4.0，若加上幼

儿园则为3.98，商品房可售面积25万平方米，总建筑面积30万平方米，其他还有保障房、华侨房。

协议出让VS.“招拍挂”

据龙岗区城改办郭主任介绍，深圳市在2002年、2003年时的旧改大多不用“招拍挂”，多用协议的形式出让。2004年政策收紧，要求用“招拍挂”处理城中村问题。虽然城中村在关内基本明确，但在龙岗、宝安两区并不十分清楚，主要原因是相关土地是否适合城中村政策是有灵活性的。当时政策规定有三类土地纳入政策框架，即国家批复的非农建设用地、老屋村还有新村居住区域，三类土地虽然地价不同，但都允许协议出让。具体项目是否可以纳入城中村项目还要经规划、国土和区政府三方的联席会议审定，并报市政府审批。尚模项目在当时都通过了这些程序和要求。但在真的要协议出让时，土地部门又有了新的政策，要求“招拍挂”。因此最终一期土地是用“招拍挂”方式来处理的，底价为5亿元，竞标后为8亿元（因此尚模的一期商品房取名“八意府”）——最终没有走城中村改造的协议出让方式。考虑到尚模在先期拆迁补偿中的投入，溢价部分由尚模和政府按四六开分担。宝安26个社区也都是按照这个方式来做的（在那里，溢价部分100%退给开发商）。城中村的政策虽然出台，但真正按城中村政策来处理的项目一个都没有。

后来有了城市更新政策。其实质仍是协议出让，只是由于当时省里出了同为协议出让的“三旧”处理政策，有了一定的支持。“省三旧”处理政策中对于权属不清的土地，采用了简易的处理办法使之合法化（见“78号文”中相关规定）。深圳的城市更新没有采用这个简易处理政策，而是希望沿用“两规”政策。郭主任认为这是不能解决问题的，还是简易政策比较可行。

深圳市为何不采用省里的“三旧改造”政策，是否担心损害某一方的利益？对此，市更新办的谭权副主任的回答是：对于政策的导向性

有顾虑，认为会动摇深圳市历届政府土地政策的权威性，让民间有更多机会主义的动机，这是“根本性的”；同时地方政府对于国家土地督查的担心（比如省里政策“确权不登记”的做法，与国土部的政策相左），以及“三旧改造”与“市两规”在相关对象的建设时点划分的不同，也是考虑的因素之一。

挪指标VS.土地合法化

二期是一个酒店项目，占地1.2万平方米，原定2011年9月动工，但因手续问题拖延至今。土地权属问题是主要的困难所在：指标不够。

按市更新办要求，城市更新项目涉及的土地要求100%权属清楚（满足几类用地指标），而现在合法指标小于拟占用的土地面积。有4 000平方米属于村里未完善征转手续的地（1 900平方米国有未出让，2 000平方米权属不完善）。公司希望能先把三期的指标拿到二期来用。但市更新办有不同意见，主要是担心三期以后会不会做下去（即担心是否会只吃了肉，而剩下难啃的骨头）：三期的土地权属也是很复杂的，有很多未转地。谭权副主任还介绍了另外一个考虑：对于当下这个项目而言，用三期指标置换或许可以解决，但从更新办面对的更多项目看不具有普适性。还是想找一个标准化的确权之路。社区书记也表达了村民的看法：不同意将第三期指标拿到第二期，除非三期拆迁户在一期即获得安置。

区管理局基本支持公司的想法。郭主任认为，通过龙岗区其他社区的经验来看，“调指标”还是主要的解决途径，有的案例甚至可以不限于社区，而是跨区挪指标的。另外，郭主任认为，实在不行的话，“大不了再来一次招拍挂”。最后，郭主任也表示调指标也不是最终的解决途径，重要的问题还是如何使权属不清的土地合法化。

周其仁老师提到：权属不清楚到清楚的转变恰恰就是政府的责任，而不能作为政府限制民间的手段；“招拍挂”不必考虑权属，但“招拍挂”只能政府来做，也就是说政府一卖就合法，政府可以卖，村民不可以卖。

政策豁免权

周其仁老师：公司当时接这个项目时是否考虑过其中的风险?

冯总监：当时接项目的时候区政府是鼓励的，按当时政策也是没有问题的，但后来出台了新政策。

对此周老师认为政府出台新政策是企业事先无法预期的，因此政府出台新政策应考虑给予新政策出台前审批的项目以豁免权。

城市发展单元座谈

座谈时间：2012–04–18 上午9:30—12:00

座谈地点：深圳国土规划大厦205会议室

参加人员：规划处李处长、规划处朱处长、坪山新区规划科曾玉林、肖工程师

访问人员：周其仁、薛兆丰、尹建红、李力行、徐远、王敏、陆振朋、张霁阳、张琰、崔旭、黄懿杰、张惠强、吴鸾莺

整理人：吴鸾莺

李处长分别介绍了城市发展单元规划制度建立的必要性、主要内容，以及城市发展单元规划的配套政策、工作进展情况，并且以坪山中心区为工作示例对发展单元进行了介绍。

必要性

城市发展单元是完善规划管理机制、满足规划有效实施的要求，主要是强调规划层面，增强控制弹性，从规划到实施有机结合，满足自上而下的战略发展要求与自下（基层政府和市场）而上的发展诉求。

主要内容

概念：城市发展单元是依据国民经济和社会发展规划、城市总体规划和土地利用总体规划，根据特定发展目标，由特定开发管理主体组织实施，探索政府主导市场主体的城市开发建设新模式的城市特定发展地区。主要包括城市重点空间、重要节点；重点发展地区以及近期规划可实施地区。城市发展单元以功能空间的完整性、系统性和可实施性为原则，从3平方公里到11平方公里不等，平均以5平方公里、3~5年收到效果的单元比较理想。

类型：综合开发型、产业主导型、其他类型（如生态主导型）。

特征：综合性、实施性。城市发展单元规划特征的综合性体现在规划与土地政策相结合，土地整备、城市更新、综合开发多种实施方式相结合，多方利益、诉求相结合。实施性体现在投融资分析、开发模式研究、刚柔并济的开发方案，以及简化的规划管理层级：单元大纲+子单元。

城市发展单元规划编制原则与方法为综合统筹、过程规划、多方参与、面向实施。编制的内容主要有发展单元大纲与子单元大纲，规划大纲和子单元有不同的报批程序。

定位：发展单元规划是面向实施的综合型规划（由辖区政府组织实施），将其定位为法定图则的一种特殊形式。经批准的发展单元规

划大纲和子单元规划可作为行政许可依据，涉及与已批法定图则不符的，以发展单元规划为准。

城市发展单元可包含一个或多个城市更新单元。

配套政策

相关的配套政策需要土地、金融、财政、税收与产业等方面。

工作进展情况

目前已有坪山中心区、光明门户区、光明中心区、华为科技城片区、光明平板显示园等9个发展单元试点进入公示或大纲编制阶段。

工作示例——以坪山中心区为例

坪山中心区位于深圳市东北部、坪山新区中西部，面积4.82平方公里，主要考虑四大类用地：国有已出让已建成用地、国有储备用地、村集体合法用地（非农、两规、一户一栋、老村屋）以及村集体实际占用用地（含违法用地）。现状特征为拆迁难度大、土地权属复杂，政策集成和整合难度大、涉及多层利益主体，协调和沟通难度大。实现从现状到规划的转变，实施土地二次开发基础上的新中心区的建设，在实施过程中重点解决城市更新五类用地问题、土地整备的安置用房和谈判筹码问题、历史遗留问题的彻底解决和违法建筑问题的解决。

规划中留出了总量的10%可以上下浮动，在多次谈判的过程中还有调整余地，而过去是不留弹性，调整需要个案处理。希望开发主体单一，并且能够参与到编制规划或者直接实施中，社区和一般开发商没有这个能力。定下子单元开发指引，建议先土地整备，再二级开发。总量定了之后，子单元之间可以进行相互调整。

在子单元内部，部分采用土地整备模式（一级开发），部分采用城市更新模式（二级开发）。违法部分采用土地整备，合法的五类指标挪到一起覆盖城市更新的部分。部分现状用地够标准的保留原状。

违建处理中若逐一认定违建效率低，且无论从空间上或者权属上都存在困难。只有整村统筹能解决问题，即违法用地=整村未征转用地–合法用地（曾科长：整体是一个整村的边界，合法的是有界的，用整体减去合法的其余就是违法的）。基本思路是通过城市更新这一块用市场补偿的价格，开发商补偿给农民，保障农民利益最大化；同时通过对非法土地的土地整备来保障政府的利益。解决的办法是统筹，统筹出来将违法的地归到一起放到浅蓝色的区域统一收回来。

发展单元与城市更新的区别：第一，发展单元的规模更大，建成区和空地混合，为了实现城市的重点地区发展的目的，而城市更新的范围小，仅有一个项目且主要在建成区。政府要开展大的发展项目不能通过更新实现上述目的，所以有了发展单元，目前发展单元没有实践经验。第二，发展单元不要求更新中规定的五类用地，而更新严格要五类用地的指标限制。第三，发展单元自上而下的力量更多一些。

朱处长与肖工介绍《深圳市城市发展单元综合开发方案》：

发展单元是去年才开始有的新概念，综合开发包括土地的一级、二级开发，是介于土地整备和城市更新之间的一种土地开发方案。为了解决土地储备、历史遗留问题，希望引入社会力量在政府主导下，用妥协的方式，在地价上给予一定优惠。综合开发的主要内容主要有12点（肖工总结了11点，详细请见会议材料《深圳市城市发展单元综合开发方案（试行）》）。

周其仁：看起来目的是增加社会主体的吸引力，对于可能遇到的各种麻烦有所补偿。解决城市更新不能解决的问题，放入发展单元里。

朱处长：这套综合开发方案要变成政策还有问题，要变成发展单元的配套政策，发展单元要走“招拍挂”的程序，但是这是深圳的自创，还不敢对外宣传。发展单元不要求更新规定的五类指标。综合开发方案规定在意向与出让之间，一次确定开发主体，对不确定的东西做了一些约定，走“招拍挂”的程序，但是最后拍卖不是出价最高者得，有一定的评分体系。但是评估是遇到一定的问题，有实力、有资格且有意向的开发商不超过三家，因为开发商也很没底。

周其仁：政策与价格一样，需求少、开发商少的时候需要降低一些门槛，提高吸引力，吸引力高了有收益，需求会起来，这个时候再提价。

朱处长：目前政策的制定是一切从实际出发，丢掉包袱，所以目前的方案也有些冒进，主要担心社会的质疑，程序上规土委要上报给市政府批准。发展单元是土地改革的一部分，是城市更新的变种。

周其仁：发展单元里面的文章很大，可以二次、三次开发，甚至多次开发，做通是很难的，要留一个空间，原则定了实际上有一个冒的过程。

龙岗区坂田街道华为项目座谈

访谈时间：2012–04–18 下午

访谈地点：华为规划建设办公室

访谈内容：土地整备与华为科技城项目情况介绍

受访人：规土委征地拆迁办公室主任黄涛、坂田街道办副主任兼华为规划建设办主任洪铣、龙岗土地整备中心程主任

访谈人员：周其仁、李力行、薛兆丰、王敏、徐远、尹建红、张惠强、陆振朋、吴鸾莺、张霁阳、张琰、崔旭、黄懿杰

整理人：张霁阳

先后参观岗头水库、岗头社区外围、会展中心选址、华为展示中心、华为厂区等，然后座谈。

土地整备相关

概念的提出：于2009年大部制改革提出，字面上意思即土地经过整理后储备起来。在国土、规划两部门合并后充分运用两部门政策优势，通过房屋征收与土地收购，目的在于解决深圳在2004年转地后造成的遗留问题。

提出原因：（1）深圳建市30多年来，1 900多平方公里建成区面积占比46%，在全国比较高，但真正合法确权的只有23%（46%的一半）。现在市政府拥有土地很零碎，无法满足华为这样的大项目进入。（2）经过30多年，得到土地的方法主要还是通过项目供应模式，造成项目应用倒逼规划，不得不见缝插针，使城市空间无序现象加剧，特别是1989—1992年统征地的政策与2004年城市化转地政策，使政府与原居民用地纠葛加剧，土地权属杂乱，功能不清，急需整备。

操作办法：对零散土地进行清理补偿，前期开发后变成成片土地。整备需要拆迁补偿、收购、置换，理顺地上附着物的权属与经济关系。整备过程中以上行为直接关系到土地房屋所有权与财产权。

整备范围：现有土地利用功能不符合经济发展要求的区域，为保证规划实施、产业发展和保证一些重要项目得到开发进行整备。其中待整备区中一些已有厂房表面看起来可以，但层次比较低，用地零散，建筑卫生比较差。

进展情况：工作已开展一年，一共75个项目，总投资250亿元，按照市政府11年计划，在6月30日要释放45平方公里土地（此45平方公里土地并不都在2004年国有化政策转地名义上转成的200多平方公里内）。

资金情况：已经开始采用内地早已运用的土地融资，但与周边和内地比较，性质不大一样，手段比较滞后，在利用土地投融资方面远不及北京、苏州、杭州等城市。例如北京授信额度超过1 000亿元，苏杭的融资规模也在不断扩大。

目前深圳市政府每年划拨20亿~30亿元作为征地拆迁的费用，但土地整备需要资金量较大。去年市财政此项计划开支78亿元，但是落实不到9亿元，下面执行部门根据计划通过银行贷款放大4亿元左右。

工作难度：2004年造成的历史遗留问题没有及时解决，原因在于：（1）当时财政规模比较小；（2）政策不明确；（3）规划体制不合适，没有及时出台合适政策。尤其是对农民没有赔偿这一点，农民始终觉得地是自己的，并在2005年修了很多楼，造成了对城市规划的破坏，使土地支离破碎现象加剧。另外，土地整备存在劳民伤财的现象，法律规定只能因为公共利益的需要才能采取类似的行政行为与司法行为，类似华为的这类项目是否能算作公共利益尚需合理界定，市中级人民法院不太认可。

与收储关联：与其他城市的土地收储工作非常相近，但深圳土地名义上已经完成了国有化，另一点不同是内地收储是经营性用地，土地整备范围则包括公共利益用地，当然政府也期望尽可能多的是经营性用地。深圳在2005年后收储工作停了很长时间，2004年国有化政策后共转地200多平方公里，但其中还有一部分手续没有办完，遗留了很多问题。以上200多平方公里土地可分为转地范围与适当补偿范围。可以用的是适当补偿范围，由于2005年到2009年收储工作的停滞，近几

年的项目用地采用的均为2004年以前的收储用地或为项目临时准备一些土地。

华为具体项目相关

华为项目共涉及10万平方米的建筑物拆迁。总体上由于是工业用地，所以土地出让回报较低，但由于华为总部驻于此地，能提供税收收入较多。岗头总部基地靠近水库的土地属于2004年转地后200多平方公里以内，但上面还有一部分东西没有理清，只有部分进行了赔偿。

地块介绍：华为项目征地包括两部分，一地块在建成区，48.53万平方米。另一地块在岗头水库，在未建成区，其中国有未出让土地13.26万平方米，已出让21.98万平方米，总面积35.24万平方米。35.24万平方米中未征转即集体用地4.44万平方米，占比9%；非农建设用地8.84万平方米,占比18%。

建筑情况：地块上共84栋建筑，建筑面积45万平方米。临时建筑62处，1.05万平方米。建筑情况分四类：自建自租型，建筑面积占比75.3%；自建自用型，占比15.1%；屋地自用（例如煤气供应站等建筑），占比9.1%；市政配套类，占比0.5%。其中自建出租中一部分位于国有土地上。

企业情况：范围内的企业共125家，一般与华为业务相关，近5年开业超过60%，符合产业导向97%。由于大多数企业为华为下游企业，所以华为比较有影响力，可通过土地置换方法让这些企业挪地方。此项费用政府估计共需20亿元。

发展单元相关：发展单元包括土地整备与城市更新，华为科技城是其中一个发展单元项目。涉及华为的面积共有16平方公里。大的发展单元下共分25个子单元，其中17个子单元为更新单元，覆盖面积共10平方公里。

项目由来：坂田目前基本是纯工业区，旧有华为基地周围没有生活配套设施，没有一个银行支行与一个公立医院，学校也严重不足，大多数华为员工住在特区内，而去年华为项目25.8平方公里工业产值1 700多亿元，贡献GDP 300多亿元、税收145亿元，占龙岗区半壁江山，经济地位与城市面貌不配套。所以政府借此由头准备重新打造。华为工业区本来属于镇一部分，现在成立街道办重新打造，去年区里专门成立规划建设领导小组，下设办公室，分三部分，土地整备由街道办负责，规划研究由规土委负责，实施部分由公务局负责。

工作进展：会展中心部分与原住民的谈判已经完成，主体权利人已经签约。10万平方米中80%为村集体物业（50%自由物业+30%合作物业），这部分谈判难度较小。剩下20%强行谈判，采取找公安局堵业主这类比较激进的方式。另外采取比较超常规的策略是由于部分物业手续不齐，根据法律可视为无效合同，直接退钱给业主收回土地。实施部门也认为以上做法不合人情，为确保重点项目小范围实施还可以，但不能推广全面为敌。

工作难度：

（1）指标问题：更新单元立项要求五类用地超过70%，但不同单元指标不同，规土委提出综合考量，统筹安排非农用地指标。下面实施部门希望既然总体研究，就不要再进行子单元分别立项，入围条件不要分单元核算。否则容易造成一些子单元满足立项指标，一些不满足，但子单元地块连在一起，哪里的工作都开展不了。

（2）拆建比：发展单元项目政府给出拆建比指标过小（现在指标平均小于2），补偿有难度，市场反应冷淡，找不到开发商进场。拆建比是政府找评估公司经过测算得出，原则上预留40%利润，但客观上一个项目经过运作、开发、拆除、建成、销售等过程时间最短5~6年，另外政府造价指标偏低，只有3 500元，只有部分成本控制好的私企才能实现，政府一般做4 000元，另外销售价均价16 000元估值偏高。

（3）时间压力：要求“十二五”期间17个更新单元实现落地，拆迁基本完成，运作快的项目要建成一期房屋，实施层面压力很大。

（4）补偿方面：在土地整备运作过程中建筑用途没有封口，原住户按照市场价值进行预期，预期和政府政策差异较大。另外城市更新与土地整备赔付额差异较大，客观上造成了土地整备工作难度的加剧。例如城市更新置换新旧物业指标为1∶0.5，部分甚至达到1∶0.7，由于新物业按商住付价，按照每平方米15 000元的商住市面价值，15 000×0.5至少获得7 500元,而土地整备每平方米只支付2 500~3 000元，造成价格体系紊乱。

（5）平台问题：政府计划土地整备共出资25亿元，由于方案还未获批，资金尚未到位。即使政府出钱，也是分几个平台出，但由于是工业用地。这笔钱不能靠地价回笼。工业用地一平方米400~500元，一万平方米400~500万，项目占地48万平方米，土地出让金最多才2.4亿元。而这个项目就需投入30亿元，直接超过了政府拆迁经费总额。这个缺口只能由市政府一级来背，其他职能平台都背不起。现在项目进行中区政府自己垫资3亿元，未经立项。更宏观的看，由于工业地价远低于商业地价，如果土地整备直接与土地出让挂钩，只依赖地价覆盖拆迁等费用，则只能实施房地产项目，产业项目无法运作。

（6）其他地区竞争：其他地区都希望华为这样的大项目进驻，例如东莞的松山湖和上海，上海不仅整理土地，还承诺建厂房（容积率<0.8），还可以托管一倍土地让企业给环境做绿化。

（7）城市更新与土地整备无法整体打包：时间上不允许，华为项目时间比较急，且一个单元面积达七八十万平方米，25个子单元合起来，几平方公里的整体改造需要动用资金量太大，单独开发商无法应付。

规土委坪山新区管理局座谈

走访日期： 2012–04–19 上午9:00—12:00

走访地点： 深圳市坪山新区

受访者： 坪山新区管理局肖奇志副局长、更新科雷科长、规划科曾科长、整备科长等

协访者： 吴少芬、李卫锋、赵新平等

走访者： 深圳调研团全体人员

整理撰写： 崔旭

座谈第一部分：坪山基本情况

2009年6月，坪山新区正式成立。2010年，市委市政府对坪山新区的发展寄予厚望，对坪山新区的发展建设提出了“特区的特区、城市的亮点、产业的高地”的发展要求。

新区城市更新工作面临的形势：

（1）城市升级转型的要求；

（2）城市更新相关政策、规划与计划相继出台；

（3）新区成立带来新的发展机遇。《深圳市城市总体规划（2009—2020）》提出坪山新区中心是未来深圳市的5个副中心之一，将承载深圳东部城市副中心功能。高新技术产业、先进制造业、新兴战略性产业及现代服务业为未来发展方向。作为全市六大枢纽站之一的厦深线深圳东站也将落户坪山中心区，将彻底改变坪山边缘化状况。坪山新区的发展对深圳乃至深莞惠区域的发展有着举足轻重的作用，将逐步成为未来发展的焦点地区。

（4）内部发展存在的问题。土地集约利用水平低下；经济规模小，产业层次低；城市建设滞后于经济发展；文化与资源保护面临压力。

座谈第二部分：城市更新汇报

坪山新区“三旧”规模22.12平方公里，建筑面积1854.11万平方米，位于基本生态控制线内规模为2.42平方公里，建筑面积167.28万平方米，主要分布沿深汕公路、东纵路等主要干道呈带状分布。目前“三旧”对象中92.4%属于城市建设用地，规模为20.44平方公里（2 044公顷），其中主要是居住用地852.42公顷，占41.7%，工业用地809.52公顷，占39.6%；农用地规模1.61平方公里，占7.29%，以园地和林地为主。规划为建设用地规模是20.09平方公里，占对象总规模90.92%。

新区“三旧”现状情况和面临的问题包括：

（1）土地低效利用：“三旧”对象毛容积率0.86（此数据仅仅针对三旧地区），低于全市平均值（周其仁：留下了将来的发展空间。赵新平补充：这是好事，改造难度比较小）。地均GDP为4亿元/平方公里。

（2）建筑破旧老化：建筑陈旧，1/3建于20世纪90年代以前，老屋村内存在很多20世纪五六十年代的建筑，建筑破旧存在巨大的安全隐患。

（3）功能混杂严重。

（4）历史遗留问题突出：近1/3土地所有权不明，78%土地产权不明。

城市更新项目进展：拆除重建项目纳入市更新计划的项目共11个，改造规模1.24平方公里，其中4个已取得专项规划批复，1个已实

现开工建设；新区有潜在项目10余个。综合整治类项目共22个，总用地规模2.3平方公里。更新工作整体上处于起步阶段：作为原特区外偏远地区，历史遗留问题多，项目推进难度大。

近期项目推进思路：由子单元特点区别对待推进。城市更新子单元内五类用地存在部分缺口，建议对五类用地缺口不大的按现行城市更新政策推进；对五类用地缺口较大的子单元，建议试点开展城市更新“一、二级开发联动”招拍挂工作，即目前尚在酝酿过程中的综合开发方案（周其仁：就是说额度不够，再进行一次“招拍挂”，就合法了。但要考虑溢价成本的分担）。对于发展单元外项目根据片区不同情况分区引导规划。

项目推进过程中存在问题包括：

一是土地确权问题。广东省“三旧”改造政策和深圳市城市更新相关政策的约束。现实情况是，历史遗留问题的解决与城市更新项目捆绑一起，大大降低了更新项目的运行效率。

“政策断头路”：对土地和建筑物的确权，目前深圳配套有“两规”和“新两规”，但“两规”已停止受理申请，“新两规”实施细则尚未出台。

新旧两规采用“地随房走”处理方式，仅对建筑物基地用地进行处理确权，对于建筑间距、巷道以及公共开放空间等用地无法进行确权。

案例：牛角龙更新项目，五类用地约64 271.7平方米，规划建设105 117.9平方米，出现四万多平方米缺口。希望通过非农建设用地调整来实现这个指标，需要和村集体进行谈判。

二是拆迁赔偿问题。各方之间（政府、开发商、被拆人）利益博弈日益复杂。在拆迁方面，原农村集体经济继受组织的利益保障往往被忽略。

座谈第三部分：土地整备汇报

整体背景：土地资源紧缺，供需矛盾突出。

土地所有制均为国有，但存在大量历史遗留问题未解决：2004年转地时给了补偿的差不多有五六十平方公里，没给适当补偿的暂时不知道，留待查一查之后再告诉（目前仍然未知）。

地上利益关系复杂，土地利用粗放低效。

传统征地拆迁模式弊端凸显，亟须探索创新土地整备模式：补偿方式的单一性和一次性，使得村集体和农民的出路成为难题；随着土地价值增加，补偿标准“水涨船高”导致违法抢建搏赔经济。

深圳市要求新区率先探索建设土地整备工作模式。

现实问题：未征转土地分布零散无序；发展无序低效开发的土地呈扩张趋势；原农村经济组织经济结构单一，管理水平低下；社区与股份公司政企不分；存在众多土地历史遗留问题。

案例：金沙试点“整村统筹”土地整备项目介绍

社区基本情况：国有土地6.21平方公里，未作适当补偿手续征转用地1.70平方公里。

建筑面积情况：住宅94.76万平方米，工业及办公类建筑42.7万平方米。

制定思路及原则：思路上，政府因土地整备给予金沙社区的全部利益包括三块：A. 政府投入或补偿金额，B. 农村安置用地和非农指标之和，C. 政府政策扶持社区发展的留用地面积。期中B原则上固定，A和C相应调整，一增一减。原则上，政府按规定对收回土地进行补偿，原农村非农指标用地原则上保留，另外在整村统筹的社区土地正整备中，可以按照城市更新规定的5类用地来测算留给社区的建设用地面积。根据以上两个原则，统筹考虑、切实可行。

安置：划定12公顷（0.12平方公里）土地为安置用地，初步核定安置房面积41.6万平方米。

成本测算及盈亏平衡分析：保留用地指标为50公顷和政府出资30亿元（或65公顷+18亿元）。50公顷中安置房12公顷（安置部分准备发红本），发展用地38公顷（发展部分进入市场要补交地价）其余的土地全部收归国有，纳入政府储备用地管理。

周其仁：现行的补偿标准和如果未发生统征统转的情况相比如何?

回答：现行的会优惠些、出价高些，目前现行补偿政策仍处于谈判当中，未定下来。

整村统筹模式亮点：多方共赢；通过土地整备的统筹实现土地确权工作；探索整体统筹与土地利用有机结合的整备模式；承担国土资源部完善土地权利制度探索的试点任务；实现一个平台承接多个目标，加快推进特区一体化。

整村统筹模式思考：土地整备与发展单元规模的关系和有机联动。

座谈第四部分：坪山发展单元汇报（曾科长）

现有业主和准备进入的主体答应按政府要求才能进行二级开发，目的是便于政府掌握谈判主动性。

坪山中心区定位：承载新区发展大型的公共设施，小CBD（中央商务区），高端商务服务；规划分成3个功能区：以行政文教体卫集中的公共服务、居住、坪山的CBD；4.82平方公里现状：高度建成区，权属功能混杂。

理想化的空间方案VS.复杂的现况——如何实现?

城市更新还是土地整备，哪种合适坪山中心区的开发?

案例：沙湖准备使用土地整备的开发模式。自己提出来做试点，自己试点股份合作公司，自己规划，自己摸底，自己设定赔偿方案，还自己组织去新加坡等地参观取经。周其仁评价：这个案例非常值得关注，尽快测算下沙湖自己提的方案可不可行。

座谈第五部分：讨论

周其仁老师询问以前国土所的人现在是否都还在国土系统工作，这些人需要保持联系，将来解决问题很有用。

周其仁：谈到容积率，很多政府机构都低于限定，有很多的空余容积率，是否可以拿出来卖，组成一个容积率交换市场。十八般兵器，武器越多用得越活，在不违背总量的前提下灵活调度容积率。

答：如果这样的话规划出不来。

周其仁：规划确定容积率的问题是否要考虑改，城市慢慢长高是一个基本趋势；容积率高了，政府如果有合适的提成和税收，基础设施可以搞到地下，这样容积率高，城市通行更好，关键是要把增量的利益分好，用到极致，促进城市更新能达成。

周其仁：期限是一个重要问题，农民认为祖祖辈辈就是他们的地，现在政府转地，法律上是国有土地，能不能在补地的时候给农民永久的权利，即让农民做“二地主”？

答：目前只有行政划拨才能无期限。

周其仁：这只是一个出师有名的问题。

答：当初曾经提到过，部里不同意。

周其仁：划拨不行，那叫拨划行不行？总可以找到一个行的方法，改革就是一波不行再来一波，看谁韧性好坚持久，总要把事情做通。政府要想通一个事情，拿地无非就是想把城市建设得好些，如果农民自己修的房子和政府做的一样好，政府抽税就可以，为什么非要把地先拿到自己手里，再辛辛苦苦地建，何必如此辛苦？

多人讨论：城市更新是开发商和农民谈利益，土地整备是政府和农民谈利益，城市更新面向未来，开发商通过市场确定利益分配，土地整备是面向过去，如果我们还按原来的征地标准来走，肯定是走不通的，所以就卡住了。

周其仁：就用更新行不行？

赵新平：更新存在问题，第一是对土地是否违法不区分，鼓励违建，容易形成标杆；第二是对人的区分不够，对一户多栋和多户多栋不区分不公平。

雷科长：不同意“鼓励违建”的看法。

周其仁：求公平也有代价的。

答：委里存在争论，先确权再进行二次开发还是通过二次开发来进行确权。

周其仁：政府设立不是和市场做斗争的，政府是让市场利益实现的武器，这个观念要转变。

答：不是说和市场斗，我们的规划从区位来说这里是中心地区，但边缘地区却建起了高层，这是不行的。

周其仁：规划这里成中心区的依据是什么？为什么那里建成高楼卖得出去，这里中心区卖不出去？这是规划有问题，大家愿意去的地方你规划得矮矮的，大家不愿意去的地方给规划得高高的，这不是自己给自己找麻烦吗？规划从某种程度上是“猜”，猜这个市场力量往哪里走，当然可能猜错。所以我非常欣赏昨天提到的这个发展单元里面的弹性部分，用来修订这个猜错的机制。我们研究问题就是看为什么能做成，就是释放了市场的力量。政府想以低价拿到土地可以理解，但是要看拿得到拿不到。

答：规划做得越好，搏赔的希望越大，一规划成中心区，大家就纷纷违建，等着赔偿。

周其仁：控制额度。即便想快点做，但策略上不能这样，可以尝试限定额度，让市场来竞争整备或更新名额。所以沙湖的案例要好好研究，等有多家来了，放到一个会议室里谈判公开行政，这个做法在长沙、成都都是做得比较好的。一对一谈，肯定谈死，一对多谈，就好谈了，这样就通过竞争把胡闹的、搏赔的、乱开价的排除了。土地在头脑里，只要观念对、愿出价，土地总是有的。

周其仁：现在项目分二期开发，问开发商先开一期行不行？开发商肯定不干，贡献在一期做完，怎么让合法面积可以达到开发所要求的合法面积，能不能移过来？

肖副局长：可以花钱买指标。

周其仁：现在花钱买指标的半径多长?

肖副局长：一般都是本村，本镇应该也可以。

周其仁：单元内行不行?

肖副局长：中心区当时是在考虑发展单元内互换。

周其仁：把这件事情做出来，符合标准的灵活性扩大，门槛降低可得性增长，符合标准的土地范围就能扩大，扩大了就可以做了。

肖副局长：理论上这件事情是可以做，但是涉及实际问题又不一样了。

周其仁：现在成都是所有区市县范围内都能换，重庆是直辖市范围内都能换。做土地工作有一件事情非常重要，位置不同价值不同，怎么把这个力量发挥出来?

曾科长：刚才说的容积率实际上是极差地租的问题。极差地租的两种产生方式，一种是强度的产生，一种是功能的不同。成都和重庆有一个完整的体系。如果这块地租完全是由市场的方式产生，就没有问题了。

周其仁：就是收税体系的问题了，容积率提高了，政府从这里头照样拿一块。

曾科长：但是政府从这块一点都拿不到就有问题了。

周其仁：改革就是要试这些东西，我们过去管的是平平的世界，相应的利益分配是围绕一个平平的世界分配，现在管的是高高的世

界，要找到长高的利益怎么分配的办法。

赵新平：深圳一直缺这么一块，增值的利益缺少分配的工具。

周其仁：设立一个容积率交易，然后从这个交易中抽税。

赵新平：现在开发商还有积极性是因为这块利益是开发商和原业主在谈，税收没收回来。

周其仁：由于变高的收益是由开发商和原业主拿走了，所以政府的反应是这块不准高。这样的博弈不聪明。要研究怎么让这个力量放出来，政府也拿一部分利益。不能说把它压下去，压是压不下去的。

肖副局长：越压这个名堂就越多了。

周其仁：最后反应在中纪委这个人员编制上，国家就亏大了。国家损失好多干部，你还得抓好多人，何苦呢？合理的事情就让它释放出来，然后利益分成上找到一个平衡点。

周其仁：请曾科长再讲一讲昨天讲的村内合法非法面积倒过来算的方法。

曾科长：政府办事情要和企业有所区别，如果政府要一栋一栋去认清的话太耗时间，就算认了之后合法和非法是零星交织的，怎么用？所以就要把地规整起来，把合法的规整到一块地，把违法的再规整到另外一块地，只要达到这个目的，土地整备在平面上就算达成了。

周其仁：不是这个，昨天讲的不是说先要确权才能进入土地整备或城市更新吗？确权怎么确呢？就是要查楼。昨天讲的意思是不让政府进去查，或者说查的代价非常高。昨天谈到，倒过来想，村界划清

楚，已经有合法权益的面积除去，剩下的就是违法的了。这个只是一个想法呢还是有什么操作实践经验了?

曾科长： 没有，这只是一个倒过来想问题的方式。

周其仁： 就是说合法的好搞清楚，先把村界确定，除去合法的就是违法的。

曾科长： 就算搞清楚了也还是没办法动，违法建筑的赔偿是个悖论，如果不对违法建筑进行赔偿，政府什么也拿不到，如果赔付了就等于承认了违法建筑的权利。但是赔付等于用钱买了发展权。对于赔付的反对意见认为首先这种确权方式是在和稀泥，另外也妨碍了公平。

周其仁： 那你们怎么解决?

肖副局长： 城市更新对违法建筑没有区别，实际上就是掩盖了这个问题。从全国来看，只要你对违法进行单独认定和区别处理的话都不可行。深圳的城市更新就是这个意思，实际上我们是花点钱把这些东西掩盖掉。

周其仁： 那你对这个做法怎么评价?

肖副局长： 认可，帕累托改进。

周其仁： 那其他人呢，你们对这个看法都一致吗?

雷科长： 城市更新是目前受各界包括政府内部诟病较多的一块，大家认为第一确权和稀泥，第二违法建筑侵蚀了蛋糕。

赵新平： 现在还有一个思路就是政府搞不清楚，但是村里清楚哪栋是谁的是什么性质，所以叫整村统筹，让村里自行处理。将公平性

的考虑留给村里人，让他们去打架。但是问题是村里自己也搞不清楚。

周其仁：有时候搞清楚的代价太大，就不要搞清楚了。国外的有习惯性占有法规，这在处理我们这边的合法外建筑有没有余地?

有人谈起深圳惠州交界处两个村打架划分领地，权属不清，政府要征地就得赔两次。

周其仁：要想清楚，现在不管多少代价，从未来角度看值不值得，老让它这么不清楚下去有什么损害。很多矛盾都是看在将来的份上，现在了结掉是最划算的。

肖副局长：更新项目之前原来在龙岗宝安划出一条线，没有受五类用地限制，只要把规划做完。实际上在签土地合同的时候还要补上手续，就是开发公司和村民去谈（不用挪，不要指标），但是要完成国有转换。表示这个土地国有了，也不要钱，认了，就可以进行开发，权属就完善了。

周其仁：但是它怎么可以免掉五类用地限制?

肖副局长：这是在更新政策之前的项目，本身符合当时市里的政策。

周其仁：这个项目现在操作到什么阶段了?

雷科长：在施工阶段了。

周其仁：这个项目有多大?

雷科长：六合项目的第一期不到四万平方米，但是把历史遗留问题都解决了。

周其仁：现在需要做通的项目的信息。它再小已经做通了，要好好看看。

坪山新区金沙社区座谈

时间：2012–04–19 下午15:00—16:00

座谈参与人：金沙社区第一书记孙艳琼（坑梓街道办副主任、坪山新区建设办公室专职副主任，之前在监察部门工作，来金沙5个月）、金沙社区支书黄小庭、妇女主任、8个村民小组组长

协访者：吴少芬、李卫锋、赵新平等，坪山管理局陪同人员

调研人员：周其仁、薛兆丰、尹建红、李力行、徐远、王敏、陆振朋、张霁阳、张琰、崔旭、黄懿杰、张惠强

记录人：张惠强

孙书记介绍社区概况：金沙地理位置偏远，位于坑梓街道办东部，与惠州接壤。金沙社区下辖8个村民小组，客家人为主。总人口约18 000人，其中户籍人口1 465人，外来流动人口16 535人。集体经济占很大比重，村民要求保证集体经济的分红。规划方案已经出来，但是拆迁协议还没开始签。

金沙社区的土地整备项目是坪山新区的头号工程，按照“整村统筹”的方案推进。

为什么会有百姓反对整村统筹推进的土地整备？此前土地的统转过程中，政府给的补偿太少，村民对政府缺乏信任。

整村统筹的方案突破了很多政策框架，现有的政策给的空间不大。

整村统筹需要处理五个方面要素：人、户、房、地、股。

周其仁：村民提了哪些问题?

黄小庭：一是方案太复杂，村民看不懂。二是村民认为赔偿太低，目前采用的是房地分离的赔偿方案。一户占地100平方米地价赔偿35万元。建筑物赔偿每平方米1 600元，周边的房价每平方米7 000多元。合法范围内的建筑赔偿多，合法外的赔偿少。已盖房屋楼层高的赔偿低，楼层低的赔偿高。比如一户一栋占地100平方米，但只盖一层，建筑物的赔偿是7 000多元每平方米。

社区里最多的一户有11栋房子，大多数村民有两栋及以上，以前盖房子只需要有钱有地就可以，不需要报批。村里有规定每人有40平方米的宅基地，按人口分。地皮不能卖给外地人，只能建最多480平方米的房子。但是后来这些规定都被突破了。

荣田小组组长（小组长中唯一的大学生）：小组最高盖到6层。

黄小庭：有些村是按男丁分地，家里有钱就买地，后来地都建完房子了，也有人要建房但没地了。

金沙原来有9.6平方公里的土地，后来被政府拿走了7.9平方公里，现在只剩下1.69平方公里。被征走的土地最低的赔偿是一亩5 000元，最高是24 000元。

金沙的发展比深圳其他地方落后，发展的水头还没到金沙就被拉闸停止了。

希望政府现在给政策，满足集体和居民的要求，社区集体经济要做大做强。

现在政府的规划有三个工业区在金沙社区附近，这是一个发展产业的机会。目前土地整备谈判的难点是村里认为现有方案，政府留给村发展用地面积太少。现有赔偿方案在前文有述：村集体发展用地65公顷+23亿元赔偿。村里宁愿多拿地少拿钱。

周其仁：有没有人过来要求合作开发？

答：以前搞旧村改造的时候有开发商过来跟卢屋（其中一个村民小组）谈过，90%的村民都同意了，但后来政府搞整村统筹，项目就停止了。

政府现在的补偿也在不断提高，试图满足村民的要求，补偿的方案有给钱也有给地，但是如何赔偿发展的事宜还没有定，村民觉得不合理。

小组长都很年轻，30岁上下。土地整备项目开始之前，村里组织去北京看过两个社区，觉得做得很好。

根据《金沙社区简介》，社区有产权、属集体的工业厂房及配套宿舍面积约30万平方米，其中属社区股份合作公司的大约8万平方米，属8个村民小组的约22万平方米。社区的主要经济来源为厂租、结汇留成及一些地租收入和企业管理费。

2011年，社区、居民小组二级实现经济总收入2 769.43万元（按户籍人口算，人均18 900元，下同），实现利润969.69万元（人均6 619元）。其中，社区级总收入1 070.88万元（占总收入38.7%），实现利润327.99万元（占总利润33.8%）。居民小组级总收入1 698.55万元

（占总收入61.3%），实现利润641.70万元（66.2%）。人均收入最高的是东联小组，达到7 253元，最低的是卢屋小组，人居1 905元。

社区现有自建房屋2 229栋，建筑面积合计114万平方米（按户籍人口算，人均778平方米；按总人口算，人均63平方米）。

财新传媒《新世纪》周刊2012年5月的报道曾涉及金沙置换标准：

> 此前，深圳仅对产权已明确的原集体土地上住房发放“绿本”，这表示政府承认其产权，但房产不能上市流通。“绿本”房之外是大量没有产权证明的建筑，多是在宅基地之外的住房。对这些成因复杂的“小产权房”，无论是追认还是追究，都需要首先确权。
>
> 在金沙社区2 456栋各类建筑物中，违法建筑信息普查申报1 361栋，建筑面积108.62万平方米。根据金沙的方案，除了规划的宅基地，在金沙城市化以前（以2003年10月29日为准）已建住房所占的土地，可作为“祖宅地”，与规划宅基地一样，获得3 500元/平方米的土地补偿。这相当于“默认”了2003年10月29日以前的违法建筑包括土地和房屋的合法性。
>
> 当地居民表示，补偿的水平与土地私下流转的价格相当，“基本是市场价”。而是否属于宅基地或“祖宅地”，则“由金沙社区确认”。
>
> 2003年10月29日之后的建筑，无土地补偿，只有房屋补偿。补偿方案对房屋主体部分实行同房同价，即按照1 600元/平方米进行补偿，对装修部分实行统一价格标准和个别特例评估重置成新价两种方式进行补偿，框架结构普通住房600元/平方米，并且“确保统一价格标准，不低于同类房屋平均的原始装修成本和现行重置成新标准价”。
>
> 在安置上，金沙社区共提出了按人迁换、按户迁换、按比例迁换、按面积补助四种方式。除按户保障住房的产权确定为非商品住

宅之外，其余方式的保障房屋均为完全产权的商品住房，即拥有被称为“红本”的房产证。

向村民提供具有完全产权的商品房作为安置房，是政府试图“一揽子解决土地历史遗留问题”，是“为全面解决非完全产权问题的一次开创性探索”。

至于代价，安置房屋的迁换价格确定为2 700元/平方米和3 600元/平方米，同时另按迁换面积给予300元/平方米的新房装修补助。此外，《方案》还明确了搬迁补助费、过渡费、办证补助等相关补助的标准。

对于绝大部分原村民家庭，选择按人或按户迁换后，除了不少于每户480平方米的安置房屋之外，还有一定的补偿金；对于外来建房户家庭，除了获得货币补偿外，每栋房屋还可以获得原建筑面积25%的迁换房屋。

坪山新区坪环社区牛角龙项目座谈

走访日期：2012–04–19 下午16:45—17:50

受访者：组长廖志芳、京基地产牛角龙项目经理

走访者：周其仁、李力行、薛兆丰、王敏、徐远、尹建红、张惠强、陆振朋、吴鸾莺、张霁阳、张琰、崔旭、黄懿杰

协访者：吴少芬、李卫锋、赵新平等

整理撰写：张琰

先参观牛角龙项目拆迁现场，然后座谈，由组长廖志芳以及京基开发商介绍情况。

坪山牛角龙社区都是客家人，最初是由河南移民过来，有350多年历史。村总面积（包含城市更新面积）有20多万平方米，新村3.6万平方米，老村16万多平方米。户籍人口200多人，总人口3 500多人。20世纪90年代人均不到50平方米的厂房，改革开放搞重工业和高科技企业。边缘地区引进老板办工厂。12个居民小组都放到一起，形成了工业小区。村里现在单靠厂房出租，用租金上缴社保金（600多元）、小孩医保、物管费等后一年分红8 000元。书记介绍说一亩地政府收走补偿2万多元，土地被收走了就没有了，如果城市更新，3万平方米的地2万平方米是村里的。城市化转地时，村比较边缘，符合旧村改造，而且符合中心城的发展，引进京基集团，2004年项目到现在，来之不易。2004年转地时，（老屋村）打了申请，3万多平方米未征转未征用，没有办过集体土地使用权证，书记说是农民的土地，没有签合同、没有拿转地款。

1994年坪山政府征了村里700多亩地搞中心城，每平方米10 000多元，得了700多万元，村里征地后用征地款建了厂房出租，当时镇政府答应征地返还5.5万平方米，但市里不同意。京基项目中老村拆迁范围13.7万平方米，规划10.2万平方米可用，贡献率到达26%，6.3万平方米属于老屋村，3.7万平方米不属于五类地没有指标，所以希望能够批这5.5万平方米指标，但难度很大。开发商要承担拆迁补偿，21 000平方米保障性住房，8 000平方米公共配套等。解决这3.3万平方米指标，一种方法是购买非农用地指标，指标不低于2 000元/平方米，出钱就能买到，条件是挪动指标所占的原有建筑物要补偿拆平，政府要拿走地，地上补偿要由开发商负担。最大的问题是政策瓶颈。村民个人按1:1原址置换，可以买卖；村集体物业补偿，采取产业转型，搞服务业、置换商业，改造后资产总量、租金收入都会有大的提高。虽然在城市化转地后，老屋村由农民变成居民，但是他们的生活质量、生活方式还停留在过去，每年收入靠厂房出租，每户人均收入8 000多元，文化水平低，整个村连像样的超市都没有，治安差，如果改造成功之后，村民生活水平可以提高20年。

目前有一些项目按之前分成是三七开，之后政策不断变化变成四六开，就很困难。京基公司是先补偿后拆迁，一期先建安置房。现在是社区内部调，按市场价值补偿股份公司，在政策允许范围内推进项目。商业模式是所有的店铺都是京基的，补偿完归京基。京基有做过御景华城（华强北）、凤凰剧院—老旧住宅区改造。回迁房是红本，可上市转，要补地价，回迁房是跟开发商的地一起的。通过城市改造可以把违法建筑消化掉，但是和村民谈判难度有些大，村民以周围商品房为基础，开始时容积率3.0，现在和政府分蛋糕越来越薄，考虑到新建小区不好看、没品质以及建多了市场消化不了，现在的容积率3.8。回迁房是带装修。和原来相比，已经没有那么多利润了。最早，旧改项目不管土地什么用途，建成区只要拆平了就可以规划，现在建成区也要查权属，拆平了政府也要拿走一部分。项目贡献率达到26%（不包括保障性住公共设施）。

周其仁：要让比率定清楚、政策透明简洁、各方好算账就易于执行。估计现在挪指标、买指标也罢，多久可以?

答：区政府持支持态度，指标可以在社区内部挪（也可以从外面买到）。拆迁户200多（包括海外侨胞），最后钉子户还剩7户。最大一次对村民的震动是坑梓土地拍卖，楼面地价6 000元（中粮），周围商品房价格起来。按计划应该今年上半年拆迁完毕，下半年开工，两年半回迁，大概31层，接近100米。

这位京基公司项目经理，已经在社区“泡”了好多年，他说项目资料全部在公司总部，那里有一个类似事业部的“中心”，专门分管所有旧城改造项目。

第十三章 第二次深圳调研访谈纪要

管理局原农村集体土地情况座谈

时间：2012–06–26 下午13:30—16:00

地点：宝安国土局附三楼会议室

参加座谈人员：周辉（宝安国土局副局长）、叶文峰（办公室副主任）、陈庆生（土地利用科科长）、余奕鹏（土地整备科副科长）、邓日康（法制科）、刘伟滔（地政地籍科）、薛敏（基层服务科）

协谈人员：李卫峰、岳隽、张立娟（深圳市规土委）

走访者：周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人：张惠强

座谈主要内容：历史遗留问题种类及处理情况、违法建筑及处理情况

周辉：宝安在划出光明和龙华之前是733平方公里，划出光明新区之后变成569平方公里，划出龙华新区之后变成392平方公里。龙华新区从宝安切分出去是今年年初才开始的，实际上各个局到现在为止还没有正常运行，下面所说的规划国土方面的数据是剩下的宝安区和龙华新区，共569平方公里。

569平方公里中建成区为314平方公里，占55%；未建成区255平方公里，占45%。314平方公里中，已批合法的建成区为128.6平方公

里；不合法建成区为185.8平方公里。128.6平方公里中，房地产用地71平方公里，合法形式多样。有非常规范的，有房地合一的，有一些是后面的手续没办，还有一些是原来不合法，但是经过历史遗留问题处理以后给它合法化，这个合法化到底算什么情况？算不算两规处理？算不算地、房全合法化？是不是全商品化？很多问题并没有说得很透。

不合法建成区185.8平方公里中，公共服务用地17.3平方公里，交通用地47平方公里，特殊用地（如军事用地）2.2平方公里，水库水面9.75平方公里。剩下的109.44平方公里可分为两大类，一是1983年之前的历史用地，现在无法确定权属；二是原农村、村民所占用的地，这一类数量比较多，也比较复杂。

未建的空地255平方公里，其中34.8平方公里已批，220平方公里未批。未批的220平方公里中，已完成征转手续且补偿到位的100.9平方公里，另外119平方公里没有补偿，未完成征转手续。

已完成征转手续且补偿到位的100.9平方公里中，生态线内55.63平方公里，生态线外有法定图则覆盖的29平方公里。深圳市规定，除了特定用途（比如机场）外，开发建设必须有法定图则覆盖。29平方公里中，6.12平方公里可做工商业发展、仓储建设，且大多是道路、市政。16.3平方公里无法定图则覆盖，其中包括机场、港口、填海、插花地。

119平方公里未完成征转手续，所有权明确是国家的，其中75.21平方公里位于生态线内，生态线外44平方公里。生态线外的44平方公里中，有法定图则覆盖的20.74平方公里，其中可做工商业和仓储的3.86平方公里，无法定图则覆盖的23.16平方公里，其中包括机场、港口、填海、插花地。

征转土地的可利用余地不大，龙华有一块二线拓展区14平方公里，可以用；观澜山多，但都不高，还有一定的土地潜力，长安汽车1平方公里就直接落在观澜。

已批合法的建成区128.6平方公里中，原农村集体占35平方公里，其中包括三部分。

第一部分是非农建设用地和征地返还地，共19平方公里。

非农建设用地指标根据1993年出台的283号文划给原农村，包括一户一栋占地100平方米（建筑面积480平方米）的宅基地、每人200平方米的公建配套用地以及每人100平方米的工商发展用地。这一类我们现在初步核算全宝安大概是14.78平方公里。征地返还用地是给集体的，在历史上有三种处理：按被征土地面积的4.5%、5%、10%来划。这一块宝安4.31平方公里。

以上这两部分，14.78平方公里和4.31平方公里，是一般认为的给原农村和农民使用的合法性最高的地。原本要求按照“工业进园、统建上楼”这样的方式落实这些用地，但是宝安区又发了个文，把这些指标先落在建成区，再到未建的零星空地上。这样一来，93%都在建成区。宝安比龙岗发展得快，龙岗70%落在建成区，30%在空地上。有一点需要注意，原本是要求把征地返还用地纳入非农用地的指标，也就是说14.78平方公里包括4.31平方公里，结果我们这里没有做到这点。

市里对这两类都是很了解的，2000年发了100号令、94号文，要求国有土地出让必须“招拍挂”，只有给农村的留用地这两类可以协议出让，而且只交10%的地价，然后可以农村和企业合作建房。

这两类土地只要开发利用，就必须与国土部门签订合同，国土部门就按国有土地的方式来管理，居住用地70年产权，工业平方公里50

年产权。

第二部分是一般批复用地，比如扶贫奔康、同富裕工业城、固本强基等，这一类7.17平方公里，系统里一般称为“大非农”。这些复杂的类别都是1993年之前搞出来的，那时候宝安县按照广东省的标准来做，1994年1月1日撤县建区后，宝安的规划国土这个系统建立起来，与深圳市一级实现管理上的“五统一”，即统一征用、统一开发、统一规划、统一建设、统一管理。

1994年之前按照广东省的规定，房地分离。当时管地的部门和管规划的部门也不统一。

第三部分是两规处理用地，这是根据1999年3月5日市人大的一个关于违法违章建筑处理的，主要包括厂房和私宅。经过处理后，发放处理决定书。这部分一共8.57平方公里。

第二部分一般批复用地和第三部分两规处理用地加起来是15平方公里，这部分如何处理比较困惑。

周其仁： 中国关于土地的法律体系，缺乏一部对土地权属有清晰认定的法律。

周辉： 1993年深圳市政府发的283号文，是对特区外宝安、龙岗两区的土地管理一个纲领性文件。这里面就提出来要划非农用地，包括工商、公建、居住，按人头和户来划。宝安划过，但是没实际性落实。

如果严格按照283号文来划，宝安应该划23.47平方公里，第一是不具体落地的已经建房的人，7.82平方公里，这是按照一户一栋100平方米算的；第二是非农指标里面的工商用地，14.12平方公里，按照每人100平方米算的。

后来经过核定，还发现有8.25万平方米的工商用地和22.37万平方米的未建房户没有落地，涉及的户数是932户。

周其仁：对于原农村集体的各种类别土地，需要问一个问题，我交了一个确权的代价，剩下能干什么？接下来需要让它能干什么最符合市场的要求？除非跟现有的规划或者城市发展方针有冲突，只要不违背这些，就放开手干。因为干出来的东西也是我们政府要的东西。

周辉：可以走的是城市更新和拆除重建两条路。城市更新的门槛比较高，审批程序非常复杂。原村民可以自己搞拆除重建，只要按照法定图则来就行，但很多原村民都想搞商业楼盘开发，法定图则里面这类地比较少。

周其仁：可以搞两种城市更新，一种简版的城市更新，一种高版的城市更新，但是都叫城市更新。

土地利用科陈庆生：目前符合规划的商住非农用地是40多平方公里。宝安目前有416个股份公司（包括龙华）。107个是行政村的，309个是自然村的。股份公司之间差别巨大，集体资产最高达15亿元，最低只有50万元。目前的股份公司根本不是一个现代公司的管理，是城市化为了减少改革的阻力而设计出来的过渡产品，如果不往上走就会被淘汰。股份公司两千多个班子成员只有一个是外面聘请的专业管理者，其他都是当地人，只有3%的人有大学以上的学历。

股份公司全部的股民数大概10 1000多人，人均分红是18 000元，全宝安区所有股份公司的纯利是9.37%。目前的股份公司大面积亏损，靠借贷来分红，四大国有银行都不敢借，深圳农信社借了很多钱给股份公司。

周其仁：如何评价城市更新的“20–15”准则？

陈庆生：城市更新要求在建成区里搞，但实际上做不到。股份公司有很多空地也想加入城市更新。

土地整备科余奕鹏：我是征地科的，跟农民打交道比较多，我有个体会，现在村民主要问题是没有觉得这些土地是他的。如果大家把权利都分清了，哪些是你的、哪些是政府的，他一定不会抢着盖房子。谁不会珍惜自家的东西呢？就是他没觉得是他的东西。

周其仁：你这个观点我非常赞成，现在深圳已经所有地都是国有的，在这个情况下还能让农民认为确权这事跟他有关吗？而且不是临时的，不是玩游戏当中的一个筹码，现在实际上是把房子变成一个减少损失的筹码，因为如果我不这么搞有可能损失更大。现在我们讨论深圳要确权，选一个什么样的权利的形态？因为你跟农民打交道，农民会觉得这个东西确实我用不着这样，我用另外的办法也可以得到资源的相应收益。

基层服务科薛敏：目前深圳市处理历史遗留问题包括两大类，一类是私房，原居民本身的住宅；还有一类是生产经营性的，就是纯厂房。原村民的私房分为原村民一户一栋、原村民一户多栋和非原住民的房子。原村民的土地是没有期限的，什么费用都不交，就直接确权给你，但这个是绿本，不能流转。原村民一户多栋的话，有批准文件就在批准文件范围内，如果没有批准文件，是按地价的10%来交一部分地价，然后确权是70年，非原村民就直接是70年，交地价。当时申报的是13万栋，包括10万栋的私宅和3万栋的厂房，到目前为止厂房加私宅处理了大概4万多栋。大家积极性不高是因为绿本不能流转。

周其仁：你讲的是确房屋的权属，这也创造了非常重要的经验。实际上做个区分，原住民，合法的、有手续的，外来人没手续的，超建的，不超建的，480平方米以外的。这个经验好好总结、好好抽象，就可以变成确权的制度上的来源。

土地所有权是国家的，土地的使用权可以是永久的或者某个期限内给原住民，上面的房子就按照他的做法来处理，这样我们既把地权确好，也把房权确好，再加上我刚才讲的分类，也就是说可以把原来你的地上的房或者你原来没有办手续盖的房纳入到城市更新项目，面向未来去获得收益。这三块加在一起是不是就构成一个所谓确权的思路?

薛敏：是构成一个思路，但是这里头还有一个问题，厂房确权率比较。这是因为首先要做一个规划审查，有没有占市政道路、占公共配套。接下来是质检和消防，因为很多老的厂房没有办法完成这个手续，有一部分可能是规划过了，在质检消防的环节卡住了，所以路越走越窄。

周其仁：城市更新蛮成功的，唯一的问题就是你必须是合法的权利才能进入城市更新，这就限制了城市更新作用的发挥。这次我们就研究能不能让进入城市更新的门槛根据一种什么条件降低，只要确了权就可以进入城市更新，地权怎么确、房权怎么确，这两个看来思路都有，原则是简单的，无非当中考虑到一些特殊情况，原住民、非原住民、合规划、不合规划。因为你如果完全不做区分，那不公正。但你如果把区分搞得太复杂，又做不成，所以就在里头求个平衡。

所谓确权就是确国有土地上的原住民的土地使用权，确国有土地上原住民物业的房权，这两个权确清楚，就可以进入一个大的城市更新计划，这里头有简版，就是你自己来开发，但是要符合条件。里面有高版，就是要开发商来开发。

陈庆生：确权发绿本，确的充其量就是个使用权，不能自由转让，使用是没问题。如何打通几万本绿本?

周其仁：这个思路已经有了，不能白白打通，一定是交点代价才给你打通。剩下一点就是怎么设计这个代价。

陈庆生：三年前，宝安的小产权房建筑面积超过两千万，这是不合法的。现在每年增长百万量，这个数据区长一再说不能公布。百万里面其中有50%以上都是统建楼，现在愈演愈烈，沙井是成功的一个典范，据我所知，N年前观澜、龙华、大浪的书记都来参观他们的经验。

周其仁：能遏制这种势头的唯一力量就是市场，你再盖没人租不就完了吗？前两年正好是一个高峰期，你只要盖就有人来租，但这个条件今年、明年就会发生显著的变化，让你盖会有风险，你借钱盖还不上债。

余奕鹏：你刚才强调确权，但是现在的问题就是低效利用，真正的空地很少了。

周其仁：目前看来城市更新走得比较好，土地整备最后都需要财政大量注资的，以今年这个形势，财政怎么可能有这个力量大面积注资。深圳现在还有3万亩农地，这个能动吗?

陈庆生：刘玉浦当市委书记的时候同时还任省委副书记，可以去河源买指标，现在不行了。

周其仁：现在还有什么办法扩大空间?

陈庆生：我们准备搞个大空港，在机场那里，规划还没有定，空地面积大概有18平方公里，在珠江指导线以内。这块地的使用都要市里说了算。

周其仁：区里现在还有什么项目落不了地的吗?

陈庆生：宝安每个区领导盯十个企业，所谓服务企业，十个区领导就有一百个企业了。100个有99个都说需要地。

周其仁：我们国家的工业用地利用效率很低。

陈庆生：宝安很多工业用地全改成办公楼出租了，但是不想补交地价转成商用。现在都知道不能再搞外延式发展。

周其仁：那就应该通过一小块更新改造把城市越做越精致。我们在跟土地整备科座谈的时候，就要请教这个问题，到底整备政策有多大潜力？市政府需要一大块土地，这可以理解，比如华为的国际总部，但是那块地只能是工业用地，政府财政上要有大的开支才能留住。

管理局座谈历史遗留问题

时间：2012–06–27 上午 9:00—13:00

地点：宝安管理局附三楼会议室

参加座谈人员：周辉（宝安国土局副局长）、吴志峰（基层服务科科长）、薛敏（基层服务科）、陈庆生（土地利用科科长）、余奕鹏（土地整备科）、郭珍霞（房地产科科长）、刘伟滔（地政地籍科）

协谈人员：李卫峰、岳隽、张立娟（深圳市规土委）

走访者：周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人：张惠强

基层服务科吴志峰科长先汇报历史上的违建和后面遗留问题的处理情况，侧重点放在2001年出台的“两规”上，因为“两规”是目前操作量最大的政策，效果也比较明显。

在宝安历史上，与私房相关的证书、处理换了很多种形式。

1991年之前宝安县是用地发宅基地证、集体土地建设用地使用证，报建的发准建证、村镇住宅建筑许可证；1991年之后按照建设部的统一要求颁发“两证一书”：用地规划许可证、工程规划许可证和宝安县居民私人新建住宅用地批准通知书，原有的宅基地证和集体土地建设用地使用证就停发了。这是批准文件，最后还有一个权属文件，权属文件1984—1991年期间用的是房产所有证、房产共有权证，1991—1994年用的是房屋所有权证和房屋共有权证，1994年之后全市统一房地产证。

1991年之前跟广东、全国多数地方的人民公社是差不多的，基本上是集体土地上的宅基地经过批准可以盖私房。

当时管理比较混乱，镇里管四层以下的私房报建处理，县里管四层以上。报建证有三种情况：准建证、村镇住宅许可证（相当于施工这一级别），审批的都是县建委，开工证是建设口管的，当时私房只要是四层以上、总造价十万元以上都是到县建委，三层半以下的都是镇办。

应该说宝安县那时候给我们的总体概念是所有审批是管到位的。但是，当时的技术水平、管理水平都存在一定的问题，第一个问题是一些环节把关不是太严。比如私房用地面积，按照广东省的规定，平原地区户均允许80平方米，山区120平方米，但实际上用地面积批准普遍是100平方米，也有到120平方米，甚至150平方米。

第二个问题是适用范围扩大，按道理必须是村民才能新建住宅，实际上后面在农村里也有一些外来户、空挂户建房，很多空挂户是当年来的最早一批建设者。

周其仁：这部分信息有没有档案记录?

吴志峰： 我们这里的档案登记管理不是太好，1994年规划国土直管之后，当时县建委、县国土有一部分资料移交到了国土所，但是有的资料流失严重，因为换了很多部门，当时镇有国土所、城建科，1993年国土所撤销，归到了城建科，城建科关于私房的管理职能又没了，1994年移到规划国土局，在这个过程当中倒了几次，导致资料管理不是太到位，我们现在找到了一些统计数据，但是资料不是太完整，当然也有个别街道做得非常不错。

新安、西乡这两个镇已经进了我们局的档案，石岩也做得不错。当时较差的是龙华，我们听说龙华批了一万多栋，最后留下来的资料只有两千多栋，这也是没有办法的，当时没有档案室，所以一般都是街道自己带着。

我算了一下，宝安县一共批了10万栋房子，最后私房核发房屋所有权证是40 200多栋，就是两证一书之后建完了，再拿到房产证。这是宝安县历史批准的情况，所以我们的总体评价是当时的建设管理极不规范，最后导致了一个问题，就是规划国土接管之后，私房的保有量已经远远超过原村民的户数。

2004年宝安区原村民的户数是43 000，但私房的总量已经超过10万栋。现在估计的私房总量是12.6万栋。

周其仁： 所以如果套用过去的政策，就等于这里是一户三宅，不是一户一宅。

吴志峰： 我们管理上最大的问题就在这里。私房我们现在统计大概是12.6万，这是根据两规普查表格出来的数字。“两规”在1999年3月5日画了一条线，只处理此前的违法建筑，一个是私房，另外一个是生产经营性建筑，即厂房和宿舍，其他的基本上没处理。市政府出台过“两规”细则，宝安也出台了自己的实施办法，这个实施办法是2003年3月1日开始的。“两规”处理到去年，私房确权的有4.6万套，总占地

面积大概是5.78平方公里，建筑面积大概是2 100多万平方米，已处理的部分只占申报量的41.4%。

李卫峰：我们从监察支队拿到的数据是全市的20%多，没可能龙岗跟宝安的差距那么大。

周辉：完全有可能，因为龙岗在这之前（1997年、1998年）发过一次证，所以很多私房没有纳入“两规”来处理，那时解决了很多，宝安没有，所以只能在“两规”里解决。

吴志峰：我们处理了“9935”[注]之前的建筑，之后的怎么办呢？2008年龙岗“舞王”发生大火灾，上级部门来了以后问了三个为什么，其中一个为什么就是为什么不给他发产权证？这是违法建筑，它属于商业，商业不在“两规”处理之内，对于其他的历史违法建筑是没有处理的，所以最后在2009年出台“三规”，也叫“新两规”，实际上就是一个延续，我们现在叫《农村城市化历史遗留违法建筑处理办法》。

“新两规”最大的特点有两个，一是处理时间拉长，拉到文件出台的那一天。二是拉宽，理论上集体土地上的违法建筑全部在内，包括商业、办公，甚至政府物业及公建设施。2009年“新两规”通过的时候代表们的分歧非常大，文件出台更重要的目的不是处理历史问题，而是为了控制将来。最后文件认可通过是2009年6月2日。

“新两规”的第一项工作就是一年之内完成普查，给的时间根本就不够。而且市里到现在都没拿出具体细则来。我们从9月1日起进行了普查，首先将地方现有的地籍信息和影像资料套起来，把合法用地排除，其他的进行编号，再到现场通知业主申报登记。这个普查也是突击，最后是半年之内完成，12月2日进行了一次摸底，摸底的数据大概是8万栋私房，包括“两规”已经申报没处理完的7万栋。

老屋村原来没有发产权证书的要不要发？大家的看法不一致，最后区里决定，愿意申报就发证，不愿意申报的不强求。因此，目前宝安私房总数就等于待处理的8万栋加已处理的4.6万栋，也就是12.6万栋。8万栋未处理的私房估计占地面积是10平方公里，建筑面积6 000万平方米。

周其仁：从申报情况来看，大家挺积极的，申报的数量蛮大的，这跟当时的政策设计有关吗？是不是大家觉得申报了有好处？

周辉：申报了以后可以合法化。对“一户一栋”、“一户多栋”、外来人的都有办法，申报以后就合法了，而且这个信息很真实。最后我们意识到如果政策门槛再低一点，可能处理率会高很多。

吴志峰：当时的私房是11.7万栋，申报数是11.4万栋。这么多年处理下来我们真正的发证率是41.4%。私房发的是绿本，绿本是自用性质。

周其仁：你去宣讲的时候还没有说，如果当时你说是绿本，可能就没有人报或者报的人少了？

周辉：对，当时还不是很明确。

周其仁：就是先让大家申报，绿本是后定的？

基层服务科：两规的绿本是文件定的，红本是生产经营性的，是市长在83号会议纪要里定的。这个比“9935”实施细则晚。

周辉：如果是红本，对老百姓吸引力会大很多，这是第一个问题。第二个问题是他交的钱还是高了一些。

周其仁：当时交多少钱可以合法？

基层服务科：私房分几种类型，一种是原村民“一户一栋”的，一种是原村民“一户多栋”的，还有非原村民的，又分有批准文件和没批准文件的，原村民“一户一栋”只要是有批准文件的话就是480平方米以内的免地价，480~600平方米的每平方米交10块钱，600平方米以上每平方米交25块钱。原村民“一户一栋”毕竟是比较少量的，还有原村民“一户多栋”，“一户多栋”也分有批准文件和没有批准文件的，有批准文件的按2003年基准地价（每平方米110元）的18%交。最贵的是外来户又没批文的，要交地价的25%。

吴志峰：所有私房都是禁止销售的，基本用来出租。当时租金基本每月10元每平方米。

周其仁：如果租金是每平方米10块钱，你给他合法化，他要一次交300元/平方米，他当时是什么反应?

吴志峰：有一部分人接受，比例很小。所以有一些处理到最后还没有交钱，目前我们处理到最后没交钱的大概是两亿多元。我们现在已经收了17亿元，包括私房、厂房。

郭珍霞：关键的问题是，办证和不办证的租金差异不大。

周其仁：将来一定要把合法的未来收益清清楚楚体现出来，如果合法是没收益的，他干吗要合法？我们现在搞合法化就是要把账算清楚，我给你合法，你付出的代价到底是什么，要清清楚楚的，今后处理问题就是这个思路。

周辉：您刚才说的给了我们一个启示，如果当时能算出来，那么我们给别人做解释宣传时也能让他明白，因为确实这些老百姓是需要说服的。需要一个比较，比如刚才您所说的每个月有多少租金，或者你能卖多少钱，现在的问题就是利益不明显，或者我们没有让他明白，确实有这个问题。

周其仁：将来画一张表，我们在小组讨论这件事时临时取个名字叫确权税，确权税有税率的不同，因为有合法的、非法的、本地的、外地的、有手续的、没手续的、“一户一栋”、“一户多栋”的，你要估计所有工作对象拿到确权税以后，会去问付了这个税买到什么，如果他买到的东西是合算的，这个政策的执行成本就比较低，如果他付了这么大的代价买不到什么东西，或者他不认为能买到什么东西，他就会裹足不前了。

吴志峰：2003年我们搞了一年，当时申报是作为政治任务，处理也是作为政治任务。2004年那一年领导说一定要处理50%，结果后面我们真正的处理率是5%，这里处理的是原村民，“一户一栋”，不用交钱的。当时市里面没有处理办，罗湖处理办的工作人员这样跟我说：“我准备挑几栋规划没有毛病的，‘一户一栋’不用交任何钱的，我把证做好送上门，看他肯不肯收。”这是难度最小的，申报一个东西，签个名把证拿回去，我们2003年也是这样做的。这样最后只完成5%，大概九千份左右。

一路做下来，到2004年机构改革就停下来了。2006年重新启动，因为机构改革，规划国土分开，监察分开，在2007年又达到了高峰，这时候我们的处理率慢慢上来了，一年能够处理一万多栋，最高峰的时候一年审核了三万多栋，但是真正处理下来的只有1.6万、1.7万栋。

相比其他区来说，我们还算比较成功的，但自算自账，大部分没收钱，小部分收25%或18%，我们用的是2003年的基准地价，2006年处理时基准地价已经调了，高了一点，但我们还是用2003年的地价算，我们给上面打报告说我们这是遗留问题，否则更麻烦，并且是一个村统筹，取一个平均价，不要太高，也不要太低。而这个时候商品房的价已经起来了，评估地价已经高了，2006年、2007年可能达到了八九千元。

我们都是只算自己的账，因为政府有一定的权力，不是跟他做生意，而是通过其他途径逼你来办，我认定你是非法建筑你就必须来。

周其仁：逼也是有代价的，千万不要看不起做生意的思维，如果政府会做生意就好多了，它是公共服务，都有成本和收益。你做了一个事，达到了目的，这就是你的收益，但你要付出代价。如果政策不对头他抗拒很厉害，就做不成了，虽然讲道理应该做。听起来当时是功亏一篑，也就是说当时如果加一把火就过去了，比如发红本就过去了，政府还可以抽一个头。

吴志峰：这里面还存在一个问题，所有遗留问题处理政策不光是为了以前，更多是为了以后，一旦把这个放开了，违建就更加挡不住。现在的违建，即使拿不到证他也干，如果一旦抢建，还有红本，假设算楼面建造成本是1 200元左右，现在的市场价是1万多元，这个利益可能政府更没法管了。

周其仁：这是另外一个问题。从深圳目前的违建来看，真正管住违建的只有市场，没人买了就没人建，就这么简单，倒过来想，只要有人买的东西就是市场需要的，你干吗不让他建呢?

周辉：从宏观上来说，违建跟需求有关，北站周边基本上都是20层的，甚至18层以上带电梯的，这些确实是由需求决定的。但还是有一些是跟风的，大家觉得中心地带这个样子，那么我这边也不会差得很远。深圳这么多年的发展，大家总认为经济是正向的，无非是我早建还是晚建的问题。早建总是好的，广东人说“走得快，好世界”。

坦率说，我认为私宅还不算太难办，因为前面有基础。现在的问题是这几年在不断地变化，最早是厂房，然后是私宅。抢建的类型不断变化，现在是统建楼，这个问题比前面的难办，最典型就是在沙井，这也是宝安区委区政府最闹心的事。

周其仁：周局，你讲统建楼倒引起我很大的兴趣，你这里最大的统建楼有多大？我有兴趣到沙井住一晚上，彻底谈清楚。

周辉：回到您刚才所说的我们功亏一篑的问题上来，当时这个问题有两个方面的原因，一方面是政府或者大家没想明白，我给他全部完善手续到底是好还是不好。现在同样这个问题摆在统建楼上，到底大多数完善手续是好还是不好？因为我怕后面又跟着来，没完没了，这是一个担心。

另一方面，“两规”处理率41%，原本有很多手段继续往上抬的。你一开始发绿本，到一定程度，看进度情况，发绿本的人两年以后或三年以后可以自动转红本，或者每个人一百块钱可以转红本，这样也有很大的激励性。当时一个问题是不清楚到底会不会跟风，第二个问题是很多东西有一点太僵化，没有考虑对象，其实是有多种手段的，但全部用上之后对房地产市场可能有冲击，而且那个时候的情况，房地产市场还没有真的起来，这么一做，没有哪个地方的房地产是经得住的。

当时如果真想干这个事，就设个阀门，比如“一户一栋”两年以后，或者五年、八年以后转红本，这样的话就有很多人跟着办手续。

周其仁：我刚才派生一个需求，一定要约一个绿本座谈会，找10个拿过绿本的人来，你到底怎么想的，拿了以后发生了什么变化，你希望这个本以后怎么着，你约10~15个拿绿本的，敢讲的，我们听一听绿本持有者怎么想。

吴志峰：绿本上没有年期，也没有土地权属。截至去年，已处理的4.5万栋里面，原村民“一户一栋”的3.9万栋，“一户多栋”的502栋，非原村民是4 810栋。混合申报的是222栋。如果从建筑面积来说，现在原村民“一户一栋”是占80%，非原村民占10%，“一户多栋”占9%。

原村民“一户一栋”基本上不用交钱，并且还不定年限，所以都往这里挤，我们当时设计是派出所、村委出证明，两个证明都有了我们才办，我们不核的。后来派出所也出，村委也出，我们也搞不清楚。

这个问题最后没法解决，因为我们是国土局，你说让我去管公安局，让我去管村委，以及他服兵役情况，包括侨办，几乎不可能。

“两规”处理还存在一些问题。一个是处理对象相对单一，覆盖面不够，像私房改成旅馆我就没法说，它是商业，但我们这里也有很多突破，包括一楼，农民房一楼做商铺很正常，但是私房能不能发商铺的证呢？不能，最后我只有把眼睛闭上，你只要是一楼的全部发私房证，小店的业主租了他的房子，准确地说是用途不符，但工商部门说私宅一楼可以做商业，但做网吧就不行了，所以说一楼商业这一块我们还是开了口的。我想说的是处理的覆盖率还不够广，变成私房改建其他类型的房子，当时申报的时候没有这么规范。还有就是太复杂，包括政府也有一些房子没有完善手续的。

还有一个是用地情况，宝安县历史上进行过招商引资，各类有批复的用地，多少都会有，所以我们感觉非常头疼，和宝安现时期的管理没有很好地衔接起来，因为宝安县接的是省里面和国家的轨，这两条轨没有对接好。

我认为现在的私房只要抢建成功就能生存，因为我们现在试图在利益上面进行调整，政府一个是做生意，另外一个是怎样利用权力来加强管理。

房地产管理中有红本、绿本，红本是可以自由买卖的，绿本是限制自由转让的，我认为它最大的问题在这里。

周其仁：为什么有些叫绿本，有些叫红本？什么情况给他绿本？

郭珍霞：红绿之分就是商品房性质和非商品房性质的区别，可流通和不可流通。当时事实上就有这两大类产品，包括福利房，工业原来是没有房地产的，都是自用性质的，就是企业按项目来立项或者我协议出让给你，你在我们这里生产、经营。此外还有福利房，红绿本是规划国土垂直管理之后才产生的，1994年之前是房屋和土地分离的，那时候不存在红绿本，是1994年以后才有红绿本，规范管理之后，绿本就是不能流转的，这个分很多主体，而从我们的管理来讲压根没有给私宅登记过，剩下的就是工业，因为没有房地产，我们的工业房地产发展得很晚，原则上没有，一般是绿本。后期到2006年基本地价一口价的时候出现过一些红本，原则上政策性住房肯定是绿本了，剩下商品房性质就是可以自由流通的，起初的商品房一般是商住、商场，后面扩大到了工业，持有绿本就不能随意流通，你流通要么是经过批准，要么补地价才能流通，因为绿本是有地价优惠的，起初我们没有把所有功能都放开。

周辉：宝安所有土地资源上，没本的建筑比有本多。在有本的里面，红本是数量多，但是占的面积小，因为红本都是商品房，绿本可能很多是工业，按照土地面积算，可能绿本会多一些。

郭珍霞：绿本可以是原值抵押，不按市值抵押，有些特殊类用地还不能抵押。

吴志峰：“两规”里面有一句话“私房不允许转让”，所以导致转让、继承、抵押都没有进行，所以私房办下来的证是谁的就是谁的，即使法院裁决也只能做备注。

郭珍霞：离婚和死亡可以办，其他都不行。因为死亡和离婚都不涉及补交地价，按我们的政策是补足市场地价才能转让，但是现在没有市场地价体系。

周其仁：发生过绿转红吗?

郭珍霞：私宅没有绿转红，工业用地、自用住宅有绿转红。绿转红是分两步的，2001年94号文出来之后，25%的地价就直接转红，后来延长了一年之后，绿转红还没有停止，但是全额地价。私宅从“两规”以后发的所有绿本都没有转成红本的（李卫峰：龙岗有，1996年直接发红本）。

吴志峰：其实我们在1997年的时候有一个私房科想处理，听说也打了报告，但最后也是不了了之。龙岗利用1995年撤县建区的遗留问题，把私房一并处理了。

说到底，老百姓既没压力也没动力配合处理。租赁和工商都可以放水，村委会盖个章证明这个房子是他的，工商部门就给办了。

我们认定村民身份是通过社区居委会，认定土地权属、房产权属是通过股份公司。所以股份公司是我们工作中的一个抓手，在整个处理过程中，股份公司的章至少得盖三次，第一次是申报表，第二次是我们测绘之后要定坐标、定地，宗地范围、坐标范围，原则上是要求四邻盖章，但不管有没有四邻，股份公司都必须要盖章。第三次是征转地声明，比如这个地国有，我跟它的利益关系已经理清楚了。理论上至少三次，如果有转让，需要再盖章。

周其仁：股份公司底下有资产基础，这个资产基础是什么呢？咱们又说土地是国家的，事实上我们这里从操作和观念上还是把这块地看作原集体。所谓深圳土地是国有土地是上层语言，在基层只不过人们不明确说不是，但也不认你这个账。股份公司有资产的，你要是清查核资的话清什么？什么东西的股份？是物业吗？还是土地？抑或是其他？

李卫峰：这个问题一直没有搞清楚，此前有人提出要修改股份公司章程，但没有做成。

吴志峰：“两规”里面最大的问题，很多人通过政务微博、电子邮件提意见，包括领导接访时，第一句话就是“几年没办下来”，但是这里面不一定是我们工作人员个人的问题，可能是程序设计的问题，程序非常复杂。私房不做消防审查，不做质量检验。

一做消防审查肯定过不去。但是在“两规”处理时宝安自己做了，八层以上的不处理，一个是考虑到消防风险，这是内在的说不出口的因素。还有一个因素是这个房子肯定是在“9935”之后建的，因为1999年之前基本上没有八层的，所以会上最终定下来八层以上的不办，按照建筑学来说，八层就算小高层了，这个时候我们就加了一个质检，让他做质检，但也不做消防审查，如果做消防审查的话绝大部分过不了关。

还有一个问题，当年办过准建证、建设工程规划许可证、用地工程书的，这些资料我们让他拿出来，但现在他拿得出来我们拿不出来了。当时有一个经办人退休之后我们聘请他回来看看这个字是不是他写的，现在是村委盖章，然后是街道盖章，实际上后面那两个章都没什么实质意义，只是逼着他承担责任，真正把关还是把不到的，因为增加了一些环节的话就可能有人畏惧而不办了。

老百姓有很大的意见，当年我是合规的，你现在为什么不给我办？我们最大的困惑就是建设在前，规划在后。你不能用现有的规划管过去的建设。

2007年深圳市开了土地会议，出了一个1+6文件，其中有一个文件是关于私房，叫原村民非商品住宅，也就是前面说的“一户一栋”。前提条件必须是原村民，必须是没有其他房子，你可以申请建这栋房子。实际上文件说的是“建”，操作层面变成“复工”，比如我这个房子刚好有一户宅基地，已经出地面了，就可以来报建继续建下去。

这种的大概批了一年多，办的过程是村委先去收集意愿，摸清楚哪些要报，再核查原村民身份，然后公示，公示通过了以后再报到街道，街道安排测量队去测量，把地界范围测出来之后送到规划部门审查，规划看有没有路，如果没有的话就送到国土部门审查，国土部门看看在不在地质灾害隐患区，有没有基本农田，然后再回到街道，开会通过之后拉一个牌子挂在现场，就允许建了。

“两规”出现了480平方米，以前是三层半，现在能建到五层，基底是100平方米，只能建480平方米。这个规定出来后造成了很多问题，很多人套用原村民身份建房。纠纷现在还没出现，因为我们没办证。

工业厂房的处理率比较低，宝安2003年申报的数量是27 000栋，最后核发处理决定书的量是5 400栋，处理率是19.4%。有一个原因是前置条件多。但优惠也是够到位了，工业项目按现行基准地价的25%。当时这一类处理给的是红本，50年产权，罚款是每平方米30元。如果是原农村集体单位的，免地价，十元罚款，红本。后来的申报量是村委三分之二，其他企业三分之一，处理量是村委三分之一，其他企业三分之二。

周其仁：有硬伤通不过的问题怎么解决呢？在现在的思路下，它就是不合法的，所以进不到城市更新里头去，因为城市更新本来就是要拆，将来能不能只要进城市更新就把这些类别全释放，因为只要一拆这些问题都没了，这个思路行不行得通？

周辉：城市更新基本上楼龄是20年，但上面讲的工业厂房都是新东西。其实我们现在的说法是对于消防、质检来说有两个边界，一个边界是我们把它当作正规的房子来看它的质量合不合格，另外一个边界是它是不是必须拆？它是不是危房？而且危房也分几类，这个幅度是很宽的，现在我们掌握的是最严的这一种，就是将它当正规的新房来处理，审它的消防、质量合不合格。

郭珍霞：我们全市有70个城市更新项目，那一块已经用最简化手续来确权，就是理顺经济利益关系。

周辉：实际上广东省关于旧改的78号文已经说了，对原来没手续的要经过处置。对于深圳市来说，70个项目属于在城市更新项目之前已经立项的，所以只要理清经济利益关系就处理。深圳市指定了这70个项目，这70个项目之外就必须是五类用地。

吴志峰：工业用地有一个1995年撤县建区的遗留问题处理，还有一个是复工项目，叫停之后给予复工的，交了一百元一平方米的复工费，现在强烈呼吁再复工。当时申请复工建筑一千多栋，复工面积844万平方米，收取保证金9亿元，所以老百姓说我钱交了这么久，你也不给我发证。房子建好了，产生了经济效益，但是没有手续。

最根本的因素是我们目前发的证，除了私房之外，就是国有产权发证，集体没有发证。我们这边一直执行的是国有土地上的管理，集体土地的管理量非常少，什么情况下的集体土地能够作为非农建设用地？我们规定是只有"一户一栋"的私宅和少量的村属企业，再加上一些公建，其他企业使用的地都是国有的。

我们管理的出发思路就是在这里，我是解决他的居住问题，不是解决他的吃饭问题，但实际上农民要多建房，以出租获得收入，解决温饱问题，温饱问题就是吃饭经济问题，吃饭经济问题就是住宅问题，所以住宅问题应该允许居民有"一户多栋"。

周其仁：如果"两规"全部覆盖了，这个问题就没了，完全确权了，现在问题是你们的私房确权只完成了41%，商品用房还没有确，工业用房确权只完成了19%。换句话说原来设计的确权方案引力不够，动力也不够，就是胡萝卜不够大，棒子也不够粗，所以他走不到这条路上来。

周辉：实际上宝安总体来说住宅是超面积的，当时的说法是希望都在城市更新里解决。但是对超面积居住这一块建成的，技术门槛肯定要保证，但还是要给他确权。但除此之外还有两块，对社区的工业或非住宅以外建成的我们的观点可能不太一样，因为您的意思意味着厂房、统建楼，只要活下来的全部办手续，我们认为这是做不到的，如果这样的话还有一部分是没建的，可能马上就抢建，因为他知道既成事实你一定会给他补手续。

周其仁：抢建不光是因为我们出台了政策，抢建是市场周期在引诱，深圳是个市场化的城市，我们的房地产市场力量在分析改制问题上没有起作用，一说抢建，好像我出一个文件就连夜盖房，没有人来租房谁会盖呢?

郭珍霞：政府的本意是这样的，历史上已经存在的违法建筑，除了小产权房，剩下的违法建筑，原则上是想给它确权的。但是城市化转地遗留了一堆空地，比如说遗留给村里面，没有补偿到位的，他不要钱，要地，还有一百平方公里没有真正转回来的，担心这一类土地马上就抢建。

周辉：您（周老师）的观点是他不建，他不觉得会有这么多的预期收益。我是另外一个意见，他如果不建，会担心政府把地拿走，而且确实政府要把他的地拿走。

委领导说，住宅基本上合法化；厂房或者产业用地，技术上可以的也给你合法化。但统建楼我们很困惑，我们去看了，体量太大了。听说统建楼建筑面积可能是1 500万平方米。

吴志峰：政府为什么想把空地拿回来？有几个原因，第一是政府现在有大项目要落地，没地可落，农村可以凭关系招来小型项目，但如果有500强企业来落地，政府手上没地，所以政府必须拿一些地回来才能落实发展大计。第二是深圳发展到这一步，尤其是关外，配套严

重不够，我现在要建配套，没有哪一个村愿意把自己留下来的地做配套，这种情况下我只有强行拿回地才能做社会公共的配套，完善城市功能。

周辉：实际上有不同层级的公共配套，但是坦率地说为什么我们希望更新的尺度大呢，比如希望它一下子整20万平方米呢？因为这样能够干东西，现在比如公共配套的学校、医院，靠这样搞都是达不到的，一个学校三万平方米，一个医院三万到五万平方米，不可能指望城市更新弄出来。

周其仁：公共配套也可以搞成立体化的，利用空间资源。

西乡街道劳动社区更新项目访谈

座谈时间：2012–06–27 下午14:00—16:00

座谈地点：合正汇一城会议室

座谈人员：合正房地产公司常务副总裁兼董事汪志兵，劳动社区股份合作公司董事长梁剑波，宝安管理局副局长周辉，规土委岳隽、张立娟，周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人：李安宁

6月27日下午，由宝安管理局协调组织，保安调研小组到西乡街道劳动社区城市更新项目合正汇一城实地参观访谈，参与座谈的主要人员有周其仁老师、合正汇一城开发商合正公司汪总、劳动社区股份合作公司董事长梁总、宝安管理局副局长周辉等。

合正汇一城项目由合正房地产公司和西乡街道劳动社区共同开发。起初是旧改项目，项目实施过程中，《深圳市城市更新条例》出

台，由于符合城市更新条件可以享受城市更新的优惠，转为城市更新项目，而且是全市享受城市更新政策的项目中最早完成的项目。合正汇一城项目利用劳动村的一个旧工业区占地开发建设，项目以劳动村出地和非农指标，合正公司出资金并负责后期开发的方式合作进行。项目完成后，土地由集体工业用地变成国有商业用地，纳入国有土地管理系统，开发物业房地合一，产权完整。

项目利用原劳动社区宝源工业区占地进行开发。宝源工业区是劳动村20世纪80年代末建设的三层厂房，为集体经营对外出租模式。当年由村集体出地，村民出钱合作建成，其中60%产权属村里所有，40%由村民所有。原来厂房出租收入约1 100万元/年，其中村集体每年得600万元，出资村民得500万元。该工业区地势低，经常被水淹，直到2006年年底社区股东大会第二次投票表决，才正式通过了与合正集团合作开发的方案。相比于其他项目，此项目进程已属较快，但也用了5年的时间才开发完成。

项目开发中，拆迁赔偿和厂房搬迁问题由村集体来负责谈判解决，而后期开发建设均有合正集团负责完成。项目占地面积4万多平方米，项目开发完成后，共有建筑面积33万平方米，其中有3层地下室（含地下停车场6万多平方米），8万平方米商业物业，十几万平方米对外销售的商品房。该地产位处前海地区，并与地铁直接对接，交通和区位优势明显。

项目给城市贡献了4 000多平方米的公交车站用地和6 000多平方米的市政道路用地，这两项公共配套用地占原地块面积的20%左右（公交车站和道路由政府出资建设），还有5%的经济适用房配建，共有6 000多平方米（由开发商出资建设，政府以4 500元/平方米的价格回购，此价格低于开发建设成本，同等商品房的均价为19 000元/平方米），另外还无偿提供了将近3 000平方米的警务室、社区服务站等社区配套用房，整个项目的开发完成，也提升了整个社区的形象。政府

同时获得项目补交的1亿多元地价，除所得税和增值税以外，还获得约3亿元的税收收入，政府将获得的所得税和增值税初步估计也有几亿元。

在该项目中，劳动社区投入旧工业区4万平方米土地及相应的非农建设指标。开发完成后，社区股份合作公司得到3万多平方米商业物业、6 000平方米停车场、5万平方米住宅，其中住宅部分当时按4 800元/平方米的价格与开发商结现，共得到约2.6亿元现金，其中9 000多万元赔偿给搬迁户，1.7亿元分给村民。商业物业以均价70元/平方米月租给天虹商场，年收入2 500万~2 600万元，每年递增。停车场是商业性停车场，收入要根据市场而定，有40万固定收益加流动收益。项目开发后，集体收益翻了将近4倍。如果商业地产按4万/平方米的保守价格估计，其价值也超过12亿元，加上住宅结现的2.6亿元现金，股份合作公司大约获得了15亿~20亿元的总收益。

对于发展商而言，项目总投资超过20亿元，因回购住宅付给股份公司2.6亿元现金，并补偿给回迁户3.6万平方米的住宅。开发商有十几万平方米的商品房对外销售，项目以“为前海造中心”为营销理念，去年销售喜人，上半年销售收入二十几亿元，开发商还有4万多平方米的商业物业。项目8万平方米的商业物业整体出租给天虹商场，作为天虹商场旗舰店，开发商的商业物业年租金收入超过2 000万元。停车场的独立收益很低，其价值被核算进房价。除土地增值税外的营业税等税费合计约房价的12%，即2 000多元/平方米。该项目开发完成后，毛利在30个点左右。

在开发商看来，城市更新政策相比之前政策更好，不用走“招拍挂”程序，地价上有优惠，政府将一定利益让渡给开发商和股份公司，从双方合作共赢上来说是一个非常好的项目，保安管理局在规划和相关政策上也给了相应支持，开发商对该项目开发很满意。开发商还表示，深圳市的房地产市场相对其他地区还是比较成熟和规范的，开发

程序和规则明确，政府更多是研究市场定政策，行政干预行为较少。当年因深圳可开发利用土地减少而走向全国其他城市的深圳地产商，现在看好深圳城市更新和土地二次开发的机会，很多又回到深圳寻求机会。

管理局城市更新座谈

时间： 2012–06–27 下午16:00—18:00

地点： 宝安管理局附三楼会议室

人员： 宝安管理局城市更新科潘副科长、陈庆生科长及相关工作人员，市规土委岳隽、张立娟，周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人： 李安宁

在对宝安区西乡街道劳动社区城市更新项目——合正汇一城进行实地参观和访谈后，调研组回到宝安管理局，继续进行城市更新项目的座谈。会议首先由城市更新科潘科长介绍城市更新基本情况，然后大家进行讨论。

城市更新科成立于2009年年底，这得益于《更新办法》的出台，规土委专门成立一个机构面对这些项目，从头到尾跟下去。我们的任务是参与整个城区更新的规划、计划和标准的编制工作，参与拆除重建类规划的编制和审批，承担综合整治类改造规划审批，改变功能类更新改造的相关审批，承担拆除重建类范围内土地权属的清理、协调，承担所有更新项目用地报批，更新项目的规划许可以及对各类更新项目的监督工作，并为相关工作提供服务。

工作开展以来我们也制定了相关文件。截至2012年，宝安、龙华两区加起来共有111个列入计划的项目，其中宝安68个、龙华43个，总共的面积达到8.75平方公里，单元的个数和用地面积占全市三分之一。新宝安68个项目的改造面积是5.49平方公里（含2009年更新办法出台之前的36项）。

项目的总体进展情况为，至2010年上半年，两区有33个项目通过专项规划审批，111个项目中，有53个是2009年之前的，2009年开始已经实施了计划，所以很多项目都等在路上，只有33个批了专项规划。

合正汇一城项目过去已经有了，是更新政策出来后套到更新政策中。它的开发规模约四万平方米，属于更新项目中的中上水平。还有比它大的项目，如中洲的两个项目加起来约十万平方米，且还有二期工程。

在这三年工作中，主要碰到以下几个问题：一是拆迁难。拆迁难是实施率比较低所面临的主要问题，现在我们这边碰到的项目基本上都是市场行为，由市场主体和原来的权利人去谈拆迁，所以钉子户的问题很普遍，比如我们现在已经碰到的，官田村等已经拆了90%，只剩一点点没拆，所以一直推不了。因为从流程来讲，如果不拆完，区政府就不发主体确认书，后面的手续都没法办，这是比较痛苦的事情。

二是产权确权的问题。宝安的用地情况比较复杂，以前很多地的手续都没有完善，我们能参照的就是省府78号文，原来明确要分类处置，必须完成历史遗留问题以后才能办。我们这边有一些土地涉及两规以外处理的，这些土地的确权现在没有政策出台，也就是前几天谈到的所谓“20–15”准则。因为我们现在把所有土地归类成五类用地：第一类是有合法手续的，原来有合同、有批复、有房产证；第二类是城中村，也就是非农建设用地覆盖的区域；第三类是农村旧屋村，祖祖辈辈都在那里的；第四类是通过两规处理以后变合法的；第五类是其

他没有办法处理的。针对确不了权的土地的处理问题，后来委里想了“20–15”准则。

潘科认为“20–15”准则是一个突破。但是“20–15”准则有一个问题，就是规模怎么放大的问题，原来的想法是首先进计划，更新办法里有一条规定，将来建设用地的面积要小于等于原有的合法面积，就是要凑合法面积指标来处置原来如果还不够的面积。如果同意“20–15”准则，就被看作是合法的，等于国家收了32%以后，其他68%视为已经确权，可以作为更新对象。同时他还有一个困扰，这个《办法》里很明确地提了两条路子，一是政府主导的，一是开发商自行改造的，政府鼓励自行改造，现在基本上百分之九十多的工作量都放在这里。

经过三年多的运行，感觉工业区升级改造还是比较少，我们俗称工改工，刚刚看的合正汇一城是工改商铺的，这部分比重非常大。这一方面是反映市场要求，另一方面也反映了产业的走向。工改工的投入和产出要看你搞什么产业，这也是引起市政府、区政府重视的问题。区里面现在也在开会想办法，让真正的工业区升级改造，是工改工还是产业用地提升？政府担心产业空心化，因为宝安一直到现在为止还是工业大区，再过五年、十年还成不成立，我们还要进行思考。

按规划，整个宝安区的工业用地规模是106平方公里工业用地。现在宝安、龙华总共有569平方公里，工业用地占比约20%。这个比例给人感觉是偏高的。现在宝安有一个工改工项目已经有部分封顶，还没有完全建成，是福永第一工业区，它是把老工业区拆掉以后建比较新型的厂房和研发基地，功能上有一点综合性。这个项目原来的地是合法用地，面积四万多平方米。整个城改项目正在实施的只有一项是工改工项目。完全改成营业，可以看到面貌的有F518项目，它把旧厂房包装，里面改了功能，变成一个创意基地，实际上是一些微型公司的办公场所，但是这个项目没有办手续，直接改的，也不享受更新政

策。工改工项目可以50%进入市场，这是因为市里面有《工业楼宇转让办法》限制。区政府正在向委里申请放松限制的政策，刚刚有一个个案也是想申请百分之百流通，但这要取决于市里面，如果百分之百流通就变成工业房地产了，市里面不愿意搞太多的工业房地产。

针对不支持工业地产开发的问题，陈科长认为，首先从土地供应的角度，应该说我们的思想还是比较保守，的确是不支持工业房地产，现在工业房地产的出路更多是在更新里面解决，更新项目以后，50%的配额可以拿来销售，作为支持鼓励更新的重要措施。我们还是走传统的供地思维，深圳这几十年都是这样的，就是以项目拿地，你的项目经过主管部门评定，包括最近市政府还在草拟一个规定，思路一模一样，比如说一般的传统产业由经贸信息委作为主管部门审查，是否这个项目值得给地，是给地还是给房，给多少；如果是互联网、新材料新技术，就由发改委来审查；如果是其他的就由金融办审查。主导思想是以项目拿地，我给你这块地，你必须给我生产出一个产品出来，这种情况下我才给你供应地或供应房。还有一句话是“严格控制工业房地产的开发”，从新供应土地的角度来说还是比较保守的。陈科长认为，之所以严格控制工业地产的开发，是要把有限的资源贡献给实实在在的实业，因为我们不是没有工业房地产，不能什么地都拿去搞工业房地产。工业房地产不是我们所希望的产品，很难控制。周其仁老师认为政府的考虑是如果厂房盖好你不能随意变动，以后有项目要落到这里来。

陈科长补充说，现在政府基本上没有很大的工业用地，只剩下一些小地块，这些地块更显得珍贵，每个地块要出一个产品，基本上是这种思维，这个产品指的是实业，比如刚刚我说的互联网、新材料新技术、生物医药、LED（发光二极管）屏，这些是市政府鼓励的四大主导产业，我给你地，但是你的产品必须要生产出来。

潘科长指出，刚才讨论到地价的问题，条文里面也提到了什么叫合法建筑面积，这些细节还没有完全出来，比如说人家进来，用地是合法的，地上的建筑物如果交了地价，但是没办房产证，下一步如果是工业厂房升级改造的话，政策里面有一个部分说原有合法建筑面积是可以抵扣地价的，到底什么叫原有合法建筑面积？达到什么程度才算？还是说非要到办房产证那一步才认呢？原来我提出观点是说符合三个条件，一是找到审批依据，就是原来批过的，二是交过地价的，三是建成的。如果要做评估地价，合理性现在应该要研究了，现在市场上非常不感兴趣，我们现在更新项目要的贡献率也是很高了，一般一块拆迁范围拆下来以后，最后只有七成可以用，还要搭建保障房、公共配套，再算评估地价。我也跟评估机构对接过，最大那一块就是拆迁成本能不能算在地面抵扣，现在基本上用的是还原法，拆迁成本是市场行为，政府没有根据把握，那怎么去评？所以现在很多想进入这个行业的人觉得成本很难算，将来要补多少地价？一谈到补地价就没的谈了，我们现在办的手续基本上都是在消化非农指标，到现在还没有一单是做评估地价的。

陈科长说，昨天讨论的非农用地上面的村集体，如果拆除重建，这完全是非常简便快捷的通道，也符合城市建设规划，只要符合规划就行了，利益归村里面所有，这的确是好路子，现在更新程序的确很复杂，而且拆迁成本不可控，评估地价不可控，他不敢下决心干。

周其仁老师指出，能不能从宝安的实际出发，大家现在的思路都是一样的，希望城市更新进入的门槛能够简明、宽，尽可能让很多资源往这个方向走，现在能不能具体提几条，看哪几条在我们这个系统是行得通的？

潘科答复，有两条路可以走，一个是自行改造，二是政府主导，他觉得应该大力加强政府主导，政府主导就是政府牵头做，细则的第72条提了一个办法，政府可以委托主管部门跟原来的权利人谈，谈的

时候有一个方案，首先是确定补偿提价，再来确定将来地价分成方案，但这里只写了一个框框，接下来怎么走下去没有很明了，这个办法的好处是我可以不管这个东西以前有没有产权、有没有批复，因为政府统包以后拿到市场是挂牌引入改造的，拿来的钱先抵扣赔偿的底价，剩下的就是地价收入，地价收入按分成再将一部分给原业主，原业主心里就踏实了，但这个事情由哪个部门来做呢？现在政府都是想搞成一个大片区，因为他们希望要成规模，但这是矛盾的，越大肯定困难越多，实施起来很慢，而且里面很复杂，合法的、不合法的都有。周其仁老师认为政府主导不一定要挺身而出，政府设计好政策让市场去做。

潘科认为“20–15”准则有一个量的问题，比如整片地，什么手续都没有，说白了就是原来以各种形式出现的违章建筑，如果你用“20–15”准则就有洗白它的嫌疑，这就是红线的问题，即经营性用地（指房地产），你直接跨过去。原来出政策的初衷，为什么能协议出让，为什么那么强调确权，就是因为考虑到这个地原来是批过的。如果现在只要交“20–15”准则就看作批过了，首先要算这一类土地有多少，通过这种办法出来看看放出多少量，肯定要考虑这个问题。现在基本上做了一个调查，做新“两规”的时候，全市已经建成区有合法手续的，现在通过“20–15”准则就意味着要把这部分放出来。

周其仁老师指出对市场的力量还要重新认识，它不是说你下个命令就放出来了，如果不赚钱是放不出来的，我们现在设一个门槛，只要市场有机会就放出来，再有机会就多放一点，这就够了。我们只管合理不合理，只要合理，谁申请都行，千万不要搞小中药抽屉，我们现在是抽屉太多了，要把它打通。刚才讲到的111个项目，真正开工的很少，主要是需要满足的条件太复杂了。我们就分析一个问题，简化以后会损害谁，别担心市场。针对拆迁中钉子户的问题有两条，法律法规上要看，因为总会有个别人不同意，香港是70%，拆迁条例现在定成90%，我们在成都看，他们为了和谐定成95%。

潘科还介绍西乡河东旧村案例。西乡街道办多次说想改造这一片，密密麻麻的一栋一栋都是四层、五层，最高是八层，这个片区没抢建，街道办工作做得比较到家，在它周边已经有一些拆掉建起来了，但它们没有，街道办的压力很大，现在涉及查违，所以提出来能不能改造，这里面产权比较复杂，有几个村，有一些插花地，而且现状容积率比较密，达到2.0以上，这个地方的核心地域在西乡来讲已经比较不错了，现在能不能给它出一个方子看怎么改。

这片区域涉及两个街道的四个行政村，在两个街道的交界处，中间有一些路是分界线，但是不规则地插在一面。现在几个村统一起来的可能性还没有达到，他们报了一个申报计划，就是因为意愿达不到，没有进计划，现在发展到这个形势，村的意愿很大，街道也有这个想法，村里面想各干各的，自己编一个图纸，然后就开干了，但政府不想这样。因为只建房子，配套都不搞，这是不妥的。它的条件不符合更新项目，因为如果要连起来搞的话，意愿达不到。还有一个问题是确权，如果“20–15”准则出来就能解决了。它现状是有一部分是村里面没有办过产权的宅基地，村民一直准备着用，但没有办过相关手续，村里一直在用。

周其仁老师指出河东旧村的改造，现成的更新政策肯定进不去了，最有机会的就是能不能把它变成“20–15”准则的试验。潘处认为有两个解决办法，一个是“20–15”准则，另一个是政府主导，我们抛一个设想给他，看他能不能做，这个地域有一点像广州猎德村。我们想能不能参照广州猎德村的做法，猎德村是分成三块，一个是回迁区，一个是融资区，拍卖拿钱的，还有一小块是村里面的经济收益，政府做的工作就是对这块地整个做一个规划，规划做出来还要核算，卖出来的钱够不够完成整个项目的改造，广州是做成了。赔偿标准由村里面自己谈，但政府设定了一些硬指标，比如合法面积按多少赔，不合法的赔一千元或两千元就拆掉，政府要强硬支持支撑。但是广州还是保留了集体土地，权属情况与河东旧村不同。

针对河东旧村的改造问题，周其仁老师提了一个倾向性意见，确权确国有土地原住民永久使用权，如果技术上合乎要求就是红本，代价是什么呢？就是“20–15”准则，你拿出32%的地来，政府就给你干成这个事。这就不是照搬广州的猎德村经验了，因为它是集体土地，我们深圳已经是全盘国有土地。“20–15”准则是平均价，里面有一个确权税，合法的确权税低，非法的确权税高，均价是“20–15”准则。这回到前面判定的过程，但这个判定很简单，没有道德指责，就是交钱的问题，其实“两规”的时候就是用这个办法，480平方米，零地价，办证，如果480平方米以上又是另外一个价。当时这个思路是对的，只不过确权税率定得偏高了，人家不干，所以要有一点弹性，一看出价太高，人家不干，就要降低一点。

陈处认为不是税率偏高的问题，而是结果是绿本证的问题，如果给红本证，比如他是“一户一栋”的，给480平方米商品房红本证，百分之百同意，这个代价片区能不能承受，数目要好好算一下，赔偿比最高的号称是1:1.4，但是说不接受，已经叫停。潘科指出，合正汇一城项目是预测到将来的容积率是多少，它原来的容积率不高，现在要改的迫切性，一是因为查违压力很大，二是影响城市。陈科认为，首先研究这块地在最大空间范围内能建多少建筑面积，政府对此必须要有把握，比如最大是建一百万平方米的建筑面积，那样我们就做规划，按最大值做，比如能做出一百万平方米，一百万平方米的建筑面积摊给他们比例是多少，算一算这笔账。周其仁老师指出编一个改造图则，比如“20–15”准则是一个条件，最后拿红本是一个条件，把政策条件变成图则，最高容积率是多少又是一个条件，然后再看深圳地面上哪家英雄好汉对这件事情有兴趣，投石问路，但一般来说建议不要由政府主导。

潘科说，因为街道办要解决这个问题，包括周其仁老师刚才说的要做一个规划，还要再做一个条件，这些都要由专业研究机构来做，

不可能他们去做，他抛出这个想法给街道办，但“20–15”准则还在研究，现在没法讲。

周其仁老师指出要两头做工作，这头问街道办行不行，那一头问委里行不行，他看河西这一片楼盖得挺好的。人的收入在提高，时间是不会增加的，全世界的城市都像孩子一样在长高，隔十年照一张图，无论纽约、芝加哥还是香港，十年以后都在长，这里头有什么含义呢？就是人不能因为收入高，人均四万美元以后，你让他整天在路上跑来跑去，不可能的，他一定要在一个方圆不大的地方，里头什么都有，这是现在城市的潮流，也是更新走的方向。但是密一定要密得有道理、有管理，我们现在很多密是密在中间，投资不够，管理不够，理念不够，规划失败。在成都的经验是改造政策一旦有吸引力，他们自己会找人做规划，会请有资质的公司帮他们做规划，然后倒过来希望政府同意他的设计，好的政策是让他来积极参加城市的建设和改造，而不是变成我们算盘珠似的，你设一组诱因，甜头足够大，把动力和压力设计好之后，他就有积极性。“20–15”准则可以不作为政策宣传，将来我在你这个项目就一事说一事。

潘科介绍河东旧村改造的初步范围是30多万平方米，范围现在还没有确定。

这一块密密麻麻全是住房，被几个主要的干道夹在中心，我们现在划的范围也是初步范围，不是最终的，因为里面的权利人、各种关系比较复杂，不好定范围，只是有一个大概的指导方向。这个位置如果改的话会改变整个城市，因为它刚好在107国道边上，现在看过去是很矮的片区，周边都很高，最大的问题是查违，里面也是脏乱差。

周其仁老师问：根据经验，一般的更新改造，如果真有“20–15”准则政策，再加一个红本，是不是吸引力蛮强的？如果再加一个恰当的容积率提升，这三拳一起打，很多项目会不会可行？潘科长答复说，原来政府搞更新的初衷就是要把落后的市政、公共配套落实到里面

去，还有一个是总容量的问题。但每个项目容积率总会有极限，要考虑周边的市政交通、配套等。

周其仁老师说城市历史证明没有这个东西，这是自己给自己设的限，建筑材料、交通条件都在变化，怎么可能城市的形态不变？很多规划专家一讲起来简直都要动感情的，但他没有经济学时间成本的概念，不知道人收入高了以后越来越不舍得把时间花在上下班挤车上，这是越来越不可容忍的事情。像城中村改造，我们看了很多地方，其实真正找平衡点就是在容积率里头找。在货币补偿或回迁选择中，多数还是回迁的，因为他祖祖辈辈的根在这里，城市要有根，没有根会吃亏的，人文是散的，没有群体感，没有归属感，这都是失败的城市建设，你怎么做到这一点呢？其实只有适度的容积率才能完成这种改造。

周其仁老师认为旧村改造就三条："20–15"准则、红本、容积率，拿这个作为初始谈判条件投石问路，看看有没有人有兴趣。如果实在没有人有兴趣，那算了，还是让给非法市场，看看他们有没有办法按照河西的办法做出来。

潘科介绍说，除了今天看的这个项目，宝安区已经做出来的更新项目还有沙井壆岗和新沙的商品房项目，他们的改造方式跟劳动村其实一模一样，包括用地性质、改造前现状都是一样的，只是位置不一样，完全是一样的思路，条件也一样。潘科认为如果政策一放开，按照现状可能有非常多项目都走更新了，可能就是大拆大建，目前来讲，"20–15"准则放开，全市已经批的建筑面积有几千万平方米了。

周其仁老师强调，对经济流向要非常敏感。他们为什么一干就要干商住？我们老是说他想赚更多的钱，我们能不能再问一句，他为什么搞商住就能赚到钱？背后有需求信息在后面顶着呢，我们老有一套我们的想法，我们的产业就是工厂厂房，我去看了天安数码，外观看不像工业城，里头全是产业啊，现在的产业跟15年前的产业形态不一

样，搞信息技术、搞软件开发不能住在工厂区。这是理念问题，所以还是要贴近市场来考虑问题。其实房地产业也是产业，我们对工改工项目感兴趣。

潘科介绍说有一个工改工项目，刚刚封顶，在招商。开发商是一家国企，福永经济办（音）。他只是变着样子出租，原来说有什么产业，实际上建完以后还是当大业主。

周其仁老师说，关于一个城市的未来会怎么样，都是各个力量在拉，有人说是工业，有人说是炼钢，有人说类似香港，有人说要比香港好，所谓有生命力的地方就是大家的看法不同，关键是在这个过程当中我们能在里面做些什么。首先看资源的利用，我们的工业用地不是量的大小，我们的工业用地效率挺差的，平平的占用一大块地，从南到北都是这样，我们国家土地资源两块用得最不好，一块是农民村居，两亿农民走了以后留下一堆没法收拾的东西，这一块是国土改制当中一个大难题。

第二个难题是国家工业化前一阶段占的工业用地，作为前沿我们对城市综合体重视不够，还停留在分区的概念上，像我们的土地政策，住宅用地、工业用地、商业用地，审批上有很多麻烦，好像工厂只能跟工厂待在一起，商业只能跟商业待在一起，住宅只能跟住宅待在一起，像北京的睡城，早上出不去，晚上回不来，已经证明是失败的，这个失败跟我们的土地制度有关，因为我们的分类就是这么硬。

应该对城市综合体、对工业地产进行有效的改造，农民也不是不想好好利用地，他的知识实在有限，我老是说农民就是靠农民的力学盖房的，而且他只能盖他认为好看的房，我们的国土资源配置，从土地角度这三块都是重点。我们到你们这里重点就是研究400平方公里原住民的土地，其中300平方公里是合法外利用，除了知识不够，又加上法律地位未定，交织在一起就变成深圳独特的问题，这是我们这次来的意义。

如果有人积极愿意啃，做不成也没关系，做不成也不会比现在差，你会损失什么？无非是政策设计的试验，找一些人来鼓动鼓动，看他能不能被你鼓动起来。当然，你主张政府主导模式也可以，那我就要问区里有没有一个首长对这件事情是真上心。

福永街道怀德社区访谈

时间：2012–06–28 上午9:30—12:30

地点：福永街道怀德综合楼

参加座谈人员：潘燦森（怀德股份合作公司董事长，怀德社区党支书）、方权威（怀德社区主任）、潘振东（怀德房地产开发公司董事、副经理）、杜海平（原宝安国土局局长，现任怀德房地产开发公司顾问）、周辉（宝安国土局副局长）、刘伟滔（地政地籍科）

走访者：周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人：杨继伟

座谈会议由周辉主持，首先由周局长介绍北大团队的主要来意和项目背景。

周辉：6月国土资源部和广东省宣布在深圳启动第二次土地制度管理，大方向基本明确，但是有一些具体内容需要提出具体的实施方案，深圳市具体落实土地制度改革的单位深圳市规土委邀请了全国著名经济学家周其仁教授带领的团队来帮深圳市做第二次土地制度改革的咨询顾问工作，周其仁教授今年4月第一次来深圳，是在我们宣布土地制度改革前对深圳市的情况进行简单的了解，这一次是正式过来对深圳的情况进行摸底，时间比较长一点，周教授参加过成都城乡统筹

土地制度改革的顾问和指导工作，成都市的土地制度改革在全国都得到比较好的评价，效果也非常不错，这次周教授带队的小组想通过一周多一点的时间对宝安区的土地管理、建设、房产情况做一个比较全面客观的了解和评判，然后在此基础上提出他对于解决土地管理方面现有问题的初步思路。周教授上次来的时候，我们委员会的几个同志都不约而同地推荐了怀德，认为怀德在特区外也好，在宝安区也好，在土地管理方面具有一定的代表性，周教授了解了大概情况之后很有兴趣。

周其仁：我们是来学习讨教的，这些年城市化发展非常快，城市化当中遇到的新问题是过去没有遇到过的，怀德到底怎么解决这些问题的？有什么经验？对于深圳市整个城市发展的土地问题你们看还有什么好的解决办法，下一步政策制定要注意什么问题？

方权威：首先欢迎各位到怀德来视察工作，我对怀德的现状做一个介绍。怀德在1978年组建第一家工厂，村民数量变化不大，还是800多人，劳务工从原来的500人增长到5万多人，怀德辖区面积4平方公里，可利用发展建设的土地只有2.5平方公里，开放之前是7平方公里，由于机场经济、高速公路和107国道扩建，把福永从沙井公社的时候分出来，镇政府中心区的用地占了3平方公里。

周其仁：还有1.5平方公里是干吗的？

方权威：山头和生态控制，2.5平方公里还有一部分公共道路，真正可建设用地仅2平方公里。怀德现有企业213家，规模以上企业有十来家，如机械市场、建材市场，此外还有300多家个体户经营小商铺。怀德自开发以来一直都坚持土地管理，只有向人家买地，从来没有卖地出去，只有一块招商引资鸿兴印刷有限公司，是香港上市公司，福永怀德为了引进这个企业，将50亩地给他们。

周其仁：是哪一年？

方权威：1992年。

周其仁：现在还一直在经营?

方权威：是的。

周其仁：是上市公司?

方权威：对，把印刷放在这里。怀德主要的企业是印刷为主，产业也是以印刷为主，包括国内上市公司劲嘉印刷公司。

杜海平：大概有三家上市公司在怀德范围之内，其中一家是国外的。

方权威：是世界500强企业美国霍尼韦尔，三家企业都是怀德主要的工业企业。其实20世纪90年代怀德就有规划了，随着政府政策和市场不断变化、不断收窄，不断提高地的利用率和价值，我们认为怀德是福永的中心区，当年村民每一户建一栋居民楼，这样就把中心区的地全部覆盖了，中心区不只是怀德的中心区，它还是镇政府中心区，镇政府中心区要体现一个地方的文化、经济，所以规划比较长远且高要求，福永大道和政丰路交界作为政治和金融中心，福永大道和怀德南北路是商业和文化中心。早几年我们聘请了宝规院（音）为怀德进行了十年的规划，结合法定图则，在规土委、街道、镇委的指导下，基本上形成了规划的方向，报规土委审批。打造怀德南路中心区的商业、商务、物流，作为机场大空港的配套，包括商务办公，极力要求规土委将地铁10号线从怀德南路设一个站台，因为这里是一个大镇，福永有80多万人口，为了体现大镇中心区，所以我们强烈要求规土委安排这个位置给我们，怀德是商业中心，也是文化中心。

周其仁：我看街道办就在中心区。

方权威：对。去年怀德总收入达到3亿元，纯利润接近1.5亿元，去年人均分配6.5万元，不分大小股份，老人和出生的小孩都算。

周其仁：新生一个就算一个吗?

方权威：切了一条线，以2004年6月30日12点前截止有股份还是没有股份。

周其仁：老人家如果离开，这个股份怎么办?

方权威：是干股，没有其他福利，可以通过手续由家人继承。社保、医保、福利发放接近一万元一个人。

周其仁：也就是说分红以外的福利部分大概人均一万元?

方权威：对，差不多每个人一共7.5万元。老人家退休之后享受的社保，一年有几万块钱。大概情况就是这样，各位领导和专家如果有什么问题可以提出来我们解答。

周其仁：刚才说真正让地就是50亩，你们还买了一点地，有多少?

方权威：十来万平方米。

周其仁：买的是使用权?

方权威：有两种情况，一块地是当年福永镇成立了镇股份发展公司，所有社区作为股东出资，公司从福永发展，后来到粤北地方发展，还跑到东北混村式发展，当年宝安有这一股热，有利可图，从区里面的企业到镇属企业都成立公司跑去了，把腰包里的钱都拿出来，不够再到银行去借，但是由于公司的运作资金不够，向银行贷款，后

来还不了钱，债务就转移到我们公司，福永政府规划给他们公司发展的地抵债给我们了，我们帮他还银行的债，把地拿过来。

周其仁：这块地可以用多少年?

方权威：是永久的。

杜海平：现在的怀德广场就是这样来的，这块地是镇政府拿过来的。

周辉：最早是不是怀德的地?

杜海平：有一部分是，拿回来以后把征地返还指标套到里面去。

周其仁：所以现在的法律地位是返还地? 我们也要请教一下，返还地算国有地吗?

杜海平：我现在也说不清楚，从我理解来说算国有土地。

方权威：怀德的返还地的第一层意思是机场征用了怀德几千亩土地，国有企业来使用，按照当年广东省国土厅的政策，按征地返还10%解决被征地单位的生产生活出路。第二层意思是撤县建区之前，原来大深圳都是宝安县，1993年撤县建区，之前作为统筹政府用地储备必征地，按照政策返还10%给村，我们两方面都有，政府是先有征地，后有规划，将我们返还地指标的土地一部分用作公建，如道路建设等，所以我们将占用部分向国土部门申请。

周其仁：广东的返还地多数原来是集体的，国家征了你一块地，给你一块开发权，但地还是集体的，我们这块返还地还是集体的吗?

方权威：还有集体的性质，我们的股份公司就是集体的，股份公司实际上就是原来的农村集体经济发展公司，原来行政村里叫村民委

员会，三管理、四自治，生产队一级叫经济合作社，从行政村一级是发展公司，城市化以后这个体制割掉了，集体经济这一部分变成了股份合作公司，也就是刚刚所说的画一条线，就像香港回归一样，之前是一部分历史，后面又是一部分历史，但现在还存在不少矛盾，村民委员会变成居民委员会了，行政体制就套一个工作站给你，村里收编，很多政府的工作压给村社区里面去，政府说“你们来做”，你一定要做，有没有钱是另外一码事。

周其仁：返还地给主体，但主体是集体性质，股份公司的来历是原来的村，是集体的，现在我们谁也不敢说股份公司是国有公司，所以这个地的返还留用由股份公司留用。这块返还地如果说是集体的，能拿出一个证明文件给我们看吗？有土地证吗？

方权威：有的。

杜海平：土地证没有，但大多数有批文。

周其仁：当时怎么批的？

杜海平：我征了你多少地，返还多少地。

周其仁：返还的地有性质吗？

杜海平：有，最多的是工商发展用地。

周其仁：这是指用途，所有权呢？

杜海平：所有权当时没说，但手续全部按照国有土地手续办。

周辉： 正常情况下征地的时候有一个协议，比如征地协议里约定征怀德一千亩地，有的是一百亩，有的是五十亩地，协议里约定是给你留用的，这是第一个过程。第二个过程是地落到具体位置以后，发

一个批复，说征地返还用地落在什么地方给你使用，有批复，批复里面强调，如果自用的话就不用交地价，如果开发的话就要跟国土部门签合同，进入市场也要交地价。第三，如果要签合同，就进入国有土地管理系统，自用不用交地价，但不管自用不自用，一旦进到开发流程就纳入国有土地管理的范畴。

周其仁：但是在老方看来这个地是集体的。

方权威：对。

周其仁：你把这块地看作是国有的吗?

方权威：如果是政府行政划拨的土地返还给我，就属于国有的，但如果是你征了我的地，按照政策返还给我的，就是集体土地。

杜海平：最早的时候返还的地也要办征地手续。

周其仁：办过征地手续没有?

杜海平：后来可能有一部分直接谈好，这部分留下来，这个可能就没有补偿，只要经过补偿性质就已经发生改变了，征地补偿的过程一走，它的性质就发生变化了。

周其仁：从文档里能不能看得出来？这块留用地有权属吗?

方权威：有批复。

周辉：我刚刚说有三部分，第一个是征地协议，征的这一千亩地全部是国有的，但经常说我同意给你一百亩地，但这一百亩不是必然落在这一千亩地里，很大程度上很多地是其中一部分，但是因为我有这个协议，一千亩地全部是国有了，协议里就是这么表述的。

杜海平：早期的时候是先征地然后切一块给他。

方权威：现在做不到了，但是现在没有落地，当年这一块全部都落地了，还有坐标。

周其仁：这个批复都有?

方权威：有的。

周其仁：这个文件上讲的是350亩土地使用权给你村使用，作为解决你村村民因国家建设征地和生活出路安置用地。它讲的是土地使用权，但没有讲清楚这是国有土地的使用权还是集体土地的使用权。这个问题很普遍，到处都是。

第二个问题，刚才你说咱们村转让土地只有50亩，300多家公司落在我们这里，是用什么办法？租地用吗?

方权威：租厂房、租物业。

周其仁：包括三家上市公司都是这样?

方权威：这三家有一些是租的，还有一家是转让的，另外一家是合作的，就是返还用地里面，我跟他合作，土地使用权还是我的，你来投资建房子，利润分成。

周其仁：一个是合作的，一个是转让的，还有一个是租厂房，厂房是咱们投资盖的吗?

方权威：对。

周其仁：现在一年3亿元的收入是不是很大一块是厂房的租金收入？

方权威：物业出租。

周其仁：还有别的收入吗?

方权威：我们正在探索哪一种行业、哪条路有收入。

周其仁：东北的投资是没有收入的?

方权威：东北的投资已经垮了。

周其仁：换成广场那块地了?

方权威：对。

周其仁：村民原来盖在中心一户一栋的房后来都给移走了?

方权威：我们没有给他盖，另外安排了宅基地。

周其仁：离开中心区了?

方权威：在附近。

周其仁：中心区的收益是归股份公司，然后大家分，每人都有份?

方权威：股民有份。

周其仁：划给老百姓直接用的地有多少，“一户一栋”每户多少平方米?

方权威：原来历史遗留的，按照政府政策每一户是120平方米。

周其仁：总的来说怀德就是两种地，除了山不能用的之外，一块是集体土地，变成厂房，变成收入，变成物业，另外一块是宅基地，然后再加上一些公共的道路、配套，我们的土地大账就是这样的?

方权威：对。

周其仁：户里面的宅基地加在一起有多少?

方权威：总数是2平方公里。

周其仁：大概哪一块大?

杜海平：差不多相等。

潘振东：从1998年开始，村里面就有一个想法，就是整个村做旧城改造，从2002年开始做社区发展规划，旧村的房子就不给他们建了，2004年我们是深圳70个旧改项目之一，村里面划了一个旧村，旧村里面的房子申请旧改，大概有25万平方米的建设用地，拆迁面积有31万平方米，包括有一部分是福永市场的地，面积近8万平方米左右。此外，村里的宅基地已经分出去了三个小区，实际上是两个小区，一个是在我们村委后面的小区，不纳入旧改范围，另一个是在村集体土地的隔壁，也是一个新居民小区。

周其仁：这个小区是什么概念?是宅基地上统一建的房子?

潘振东：对，村民自己建的。

周其仁：不是楼盘吧?

潘振东：不是。

周其仁： 工业用地占24.59%，道路广场占21.9%，居住用地占19.2%，居住用地是不是宅基地？

方权威： 是的。

周其仁： 村民分了这块宅基地可以干吗？除了盖房子自己住，还能干别的吗？

潘振东： 以前村民是建一栋房子，当时是城市化之前，允许建480平方米，他们建了之后有一部分拿来自住，有一部分用来出租，因为一家人住不了这么大面积，如果底下铺位有价值就出租了。

周其仁： 这个在法律上没有问题？

方权威： 收税。

潘振东： 办了房产证，绿本，没有地价。

周其仁： 没有转让权，不能买卖？

潘振东： 对。

周其仁： 如果一个外地人跑到这里看中了绿本的房，可不可以转让？

潘振东： 不能转让的。

方权威： 实际上这种现象也有很多。

周其仁： 可以过户吗？

方权威： 不能过户。

周其仁：将来会有麻烦吧，现在是新房主，但本子上还是老房主的名字。

杜海平：有了旧改政策之后很多人把这个作为投资渠道，从农民那里收来房产，改造时拿赔偿。

周其仁：不是要起纠纷吗？因为业主还是老业主。

杜海平：会有纠纷，但他们私下签合约。

周其仁：有没有原村民拿到红本的？

潘振东：没有。除了原有政府的物业公司，在辖区申报了，像我们后面的那栋楼，通过政府的物业公司、房地产公司，原来建和购买的都有本。

周辉：商品房，在怀德范围内，原来福永镇的物业公司，相当于物业公司作为开发商建商品房卖的楼。

周其仁：我们这次来就是学习讨教，香港已经170年了，我们才30年，香港如果再有大项目去还是可以，深圳已经满了，所以这次来研究，国土部拿深圳做试点，国家领导人也批准了，就是试试看能不能让深圳再往后好好发展，要发展就要解决面临的问题，解决问题就要看现在有哪些经济有助于解决什么问题。所以我们过来一是看你们有什么经验，二是你们有什么想法，再往前怎么走，因为你们走在前面，大概就是这个来意。

刚才了解了基本情况，基本情况大概清了，书记有什么想法？再往前看五年，哪些问题不解决不行？怎么解决比较好？任何事情都不能光顾一头，光顾政府不顾农民、光顾农民不顾政府、光顾现在不顾长远都不行，一定都要考虑到，你是非常有经验的社区领导人，你来跟我们讲一讲还有哪些问题要解决，怎样的解决思路比较合乎实际。

潘燦森：各位领导、专家过来指导工作，我们非常欢迎和感谢，很高兴周教授和周局带队到怀德指导工作，这个调研课题蛮符合我们的想法，深圳改革开放30多年，走得快，但是一路走来一路遗留的问题很多，有的问题是时间可以解决的，有的问题时间越久矛盾越多，这个课题应该好好调研，也不叫停下来调研吧，在走的过程中放慢一点，让时间、空间来思考解决的办法。一个社区就是一个小社会，也许很多设施还没有，比如说没有殡仪馆，但是社会该有的都有了。

过去的30年很不容易，我们是从传统的农耕社会到现在城市化，从农业、初步的工业，工业没走完又进入城市化，走得有点急，有点乱，现在的状况教授和周局长应该比我们更清楚，你们站得高，看得远，我们是在一个茶壶里，看不远。

我谈谈对社区30年的看法，从成立特区、成立深圳市之后，这里也随着改革开放的步伐在发展，虽然没有特区内那么快，但的确比以前快了，快的同时有发展，有收获，但也有遗憾，也有付出的代价。城市的发展离不开土地，离不开产业的引进，离不开人的引进，从传统的农业到工业，到现代服务业，回头来看我们所承受的，一是开始之初没有一个产业导向，没有做思考规划。二是在城市建设或社区发展中没有做短期、中期、长期的规划，所以在引进过程中，好的、不好的、差的、一般的都引进过来，30年过去了，好在有一个好的条件，刚开始引进的是低端的，包括产业、建筑都有了30年积累的资本，现在有条件，这个条件是在代价不是很大的情况下通过城市更新，30年一遇，我们认为这个转折点是很重要的。

土地对农村来说，特别是对农民来说，非常重要。中国的问题是“三农”，现在深圳少了一农，但还有两农在，法律上没有，但我们还存在着没有真正解决的问题，怎么办呢？土地是农民的命根，我们的命根以前是比较深、比较厚，但是通过城市化这么多年，从1992—2004年，也许是从1979年分包到户开始，原来的土地面积到今天已经

锐减了80%，保留的20%还有一半是山头，不可开发，如果说土地是农民、是股东的命根，那么现在我们的命轻了好多。

土地是原始资源，我们在开发使用过程中，在保护过程中一直都视它为现阶段非常非常重要的资源，所以这么多年来我们在土地保护开发建设中都坚持一个原则，尽量不外流，有条件有可能的情况下再去增量，增量的意思是在周边购买一些地回来，购买土地回来是为了保障往后发展的空间。

改革开放之后到城市化，我们的可用可建土地面积现在大概有2平方公里，包括自有和购买的。三年前我们做了一个社区发展规划，社区发展规划是由区政府提出，在国土局指导下来开展总体方案，这个方案周局长很重视，他也亲自带队过来指导多次，将怀德作为社区发展规划的试点。我认为社区发展规划是对过去30年的不足和经验的总结、展望的举措，我们很认真、很耐心地做社区发展规划，这个规划也得到国土局的肯定，初步方案已经交给国土局了，最终方案由国土局来定案，作为一个社区发展规划报给规土委，是否能通过创新的办法取得法定图则发展单元或报批程序之外的一条路来，这对整个社会、政府和社区可能都有好处。发展离不开整体，发展要让政府、社会和所有者共同获益，是经济共同体，或者说是利益共同体，因为土地是社区的，如果社区不同意或者不配合政府的工作开展，是很难搞得成的。社区想搞，如果政府不支持也搞不成。我们的想法是自下而上，为整个片区做一点事，所以从1998年开始把旧村自行拆迁停止了，把它纳入自治章程，就是从那个会议之后，自治章程通过了，所有范围内的住宅不能自行拆建，到今天没有一栋进行拆建。

周其仁：1998年通过的决定，是投票的?

潘燦森：投票的，每家一户一个代表举手表决，到今天没有一户自行拆建。

周其仁：当时有一个文本?

潘燦森：有。原来叫农村自治组织，通过自行管理、自行发展、自我服务体现，很多地方也有条件做，但他们没有做好，我经常跟周局长请求，我说我们为国土局做了一个不拆建的样板，能否将一个好的通道给我们，周局长也很支持，我们有一个项目在他的支持下已经顺利开工了。

周其仁：1998年以来不拆建的社区恐怕不多，很不容易做到。

潘燦森：我们提供一个愿景给群众，这个愿景是从改革开放以来历届班子打下的基础，以我们一贯的工作和对群众的承诺，让他们相信跟着这个班子走就会达到目标，我们在工作中给他们信心，他们愿意等，愿意配合，愿意支持。但是今天走到了一个胡同里，周边的村没有走我们这样的路，大家都可以自行拆建，建成功后的收获比我们会好。

改革开放到现在，怀德主要的精力都放在发展集体经济上，没有遗留项目、没有烂尾项目，我们集中精力发展集体经济，雄厚的集体经济可以保障群众的生活，这也解决了长远利益和眼前利益。我们在发展的同时解决了长远和眼前的关系，既在眼前让他们得到实惠，也给出一个长远规划，让他们在等的过程中不痛苦。

怀德这个社区在福永中心区，地理优势很明显，我们一直觉得我们可能太理想了，怀德不是单一的怀德，怀德应该是整个深圳的怀德，应该跳出怀德看怀德，只有这样怀德才可以有未来的水平，如果说怀德只有社区的标准，那么将永远跳不出去，只有建统建楼、握手楼，建低端社区，不可能成为一个片区的中心，所以我们一直以来都不敢乱建，现在保留了一个空间，连片的土地面积接近一百万平方米，也许这是我们对城市、对社会最大的贡献，没有我们的坚持，福永中心区往后的水平就停留在农村。

我们希望在发展的同时能够引进更高端的人才来为我们提升，因为农民获得的知识、技能、法律都是有限的，所以杜局长从宝安国土局出来之后我们就找他，希望帮助我们从观念上提升，不光是我，还有社区的干部、工作人员和社区居民，观念上的改变是最终的改变，我们请杜局长做顾问，最重要的是把我们的思想观念进行提升，让领导知道我们是有行动的，是真干的，不是吹的，我们想干，但是希望政府给我们支持，我们也坚持了很长时间。

此外，往后怎么做，这也是最重要的，深圳发展到今天好像难以为继了，从很多方面都难以为继，我认为我们社区过去十多年的准备好像是为今天准备的，在大家都说没空间的时候，怀德有空间，但怀德能否实现把空间变成实物要靠政府的政策和领导的重视。我们认为最大的资源是原始资源土地，但更深层次的资源是政策资源，政策资源有时候在特定条件下会发挥比土地更大的作用。

现阶段深圳的增量土地有两个区域是最大的，一个是前海，第二个是滨海新城的规划，那里有30多平方公里土地，在现阶段的深圳，这两个区域的土地增量是最大的。在存量上，也许只有城市更新可操作，包括产业的更新、提升都需要通过城市更新来解决，人口素质的提高是通过产业提升而发生变化的，传统加工业不可能容纳太多高端人才，但是腾讯、中兴、华为可以容纳高端人才，也只可以使用高端人才，所以产业的提升必须在总体规划、政府推动下才有可能顺利推进，假设我们看中一个很好的产业，他唯一的条件是要落户在这里，但我们落户时还要周局长同意，因为落户时要把土地转让到他名下，他才愿意来。

深圳的发展我就不太了解了，现在好像到了困难期，遇到了发展的瓶颈，GDP、财政收入的增长都遇到了改革开放以来最大的困难，不知道这个数字是真实还是假的，我想怀德的小社会也可以放大来做调研，希望在这个过程中，教授、周局长和各位领导对怀德进行解

剖，把存在的问题罗列出来，然后找到方法来解决，在前进的道路上走得更好、更快。

个人认为往后的发展首先是政府的指导思想，或者政府的政策，各显神通、摸着石头过河的年代已一去不复返，现阶段是在谋划、规划上做文章，谋划、规划或者长远打算都需要政府站在最高的点来做整体规划，也需要各个职能部门的重视，在行动上落实到实处，这一点很重要，许市长来过，王芃主任也来过，但真正推动起来比航天员上天更难。我上次在区委开会的时候，鲁毅书记让我表态，我说如果按我们的能力走合法程序报建、规划、建设，比登天还难。

周其仁：现在有没有机会？有没有力量来找这块地方发展的？

潘燦森：我现在的感受是玻璃瓶里的苍蝇，光明但没出路。

杜海平：自身有能力，但使不出劲来。

周其仁：你们现在的条件就是有成片的地，位置又好。

潘燦森：我们的基础已经有了，具体的困难是走不出去，比如说一个项目报建，怀德广场报了五个年头才批下来。城市更新2005年的时候批了，到现在还没有真正批下来。

周其仁：是改造项目还是更新项目？

潘燦森：改造项目，以前叫旧改，现在叫城市更新，都一样的。

周其仁：还没有最后尘埃落定？

潘燦森：没有最后批下来。

周其仁：卡在什么地方呢？

杜海平：比如怀德广场项目，刚才说到这个地是买回来的，套了征地返还用地，再搞商品房开发，以房地产公司报上去，按说村里有积极性做这样一件事政府应该非常支持，我们是提前一个月报用地手续的，但一个月之后市里出了198号文，198号文说地价要重新测算，而且要加价，在此之前只要交10%地价就行了。按说以前有文件，我们是在时间内的，应该按原来的规定做，但是不行。我们报文是去年11月18日，到现在已经半年多过去了，此类问题非常多，本来这个东西的权属是清晰的，主体也是清晰的，这个地的性质也是清晰的，往下办应该可以，但是不行，必须每件事情都要相关科室征求意见，进展很慢。

周其仁：就是说这个项目没有大的过不去的东西，就是手续推进的时间上非常难，到底沿用旧法还是用新法？因为你报的时候是原来法规范围内。国家层面也有这个问题。上面有一部《宪法》，涉及人民财产的有《物权法》，土地这么大一个基本的生产生活资料应该有《土地法》吧，没有《土地法》，我们有一个《土地管理法》，换句话说这个地是谁的还没理清楚，咱们先管上了再说，我们的社会不重视，首先权属是谁的？这在全世界都是一等一的问题，刚才我为什么问返还地是什么地？其实现在能讲清楚的没有几个，是国有的吗？你给我一个凭证看。是集体的吗？你给我一个凭证看。

在我们的土地管理规范传统上，地是谁的不重要，变成谁拿来用很重要，根据就是一个批文，要是在全世界正常的现代人类文明中，这个资源你要用，拿产权证来给我看，就像城里买卖房子，你把产权证往这儿一放，很多废话就不需要讲了，房产证就是减少讲废话的制度安排，这个本往那儿一放，顶上好几车话，接下来就是直接谈价了，但是我们现在的很多资源达不到城市居民房产证的水平，就是因为我们多少年来把所有权、使用权、收益权不太当回事，我们就靠今天批一个条，明天批一个条，用词很含糊，你看这个文上写的是“350亩土地使用权给你村使用”，这350亩是谁的地？是国家的地还是集体

的地？是国家为了拿你的地，给你一个对价？还是国家拿走的地当中划拨的？这个问题很含糊，这不光是深圳的问题。

杜海平：深圳早期做的时候就是对价，实际上很清楚的。

周其仁：否则农民不干，你凭什么拿我这么多地？它本质上是对价，但是在法律层面对价给的含含糊糊，如果以后没事也没关系，但你给了他地，他以后还要再利用，再开发，等到开发的时候，问题就来了，这个地是什么地呢？适用什么法呢？哪一条对它是有用的呢？你们忙，规土委也挺忙，大家都很辛苦，但是加到一起，效率非常低。我们国家经济发展总是说要保增长，但增长很困难，困难在什么地方？现在不像过去资本主义复辟，没有这个事，现在全是一道道很细的小铁丝，勒在你这个集体当中，让你走不动、走不快，还不知道问题在哪里。

就好像是你在电脑里装进去一个软件，过一段时间发现不好用，现在的电脑是你只要摁一个钮，它全部给你撤出来，过去的电脑软件不是这样的，你装进去很容易，但是想把它撤出来，它不知道藏在电脑系统的什么地方。我们国家的行政就像老电脑，当年首长一着急，就出台一个文件，等到发现不适用了，要把它拿掉，还真不知道从哪里拿，它已经不知道藏到哪里去了，现在非常像这个状态。

杜海平：前段时间有一个老领导从北京来，他也说到这个问题，现在要提高效率，就要把这十年的行政规章废掉。

周其仁：但你还不敢废掉。

杜海平：这些基本上跟法没有冲突的，如果按法的话不需要这些东西，你说的“细铁丝”全部要废掉，那天他还问我怎么看，我说只有把这些全部废掉。

周其仁：书记刚才讲了一个思路，我们守规，压力反而大。我们再回到你这个案例来，你是人均分了6.5万元，除了6.5万元还有一万元的福利，因为他不能加盖房子，不能盖摩天楼，只能出租，其他收入可能不多，顶多劳动力有一些收入。周围的村不听这一套，他们现在大概是什么收入?

潘燦森：比我们村民高三倍左右。

杜海平：实际收入和名义收入不一样。

周其仁：你说的名义收入是合法收入?

杜海平：对。

周其仁：这为什么是一个动力呢? 就是因为讲理的成本太高，让很多人走上了不讲理的路，现在不讲理已经变成了我们生活的组成部分，将来深圳进一步变革就要推动讲理的成本降低，因为你再不降低，更多的人在更大范围内就会不讲理。潘书记算是非常有威信的领导，今天别乱动，将来好好干一把。但是这块石头越垒越高了，"细铁丝"再不解开，石头就会压压力。如果不下决心把细铁丝去掉，我们可以明明白白告诉你，将来是"法外的世界很精彩"，其实法律内你仔细看什么都有，也有工程师，也有规划师，也有安全检查的，也有开发商，跟正规世界完全对称，人家也有党组织，人家也有行政体，这么多村委会全是共产党的最基层组织，这个事情加深了我们对深圳现状的理解，就是这么一个十字路口。

书记开头那句话讲得非常好，"走得非常急，走得非常快，也走得非常成功，但一路累积了很多问题，有些问题随着时间会化解，有的问题随着时间会变得越来越严重"。这些话都是我们将来报告里可以原文用的，我们讲不出这样的话来，不卡在实践当中讲不出来的，这是对形势非常好的概述。现在的问题就是这样，你如果不开出一条容易

走的规范的路，人家就走那条路，因为那条路榜样无数，什么模式都有，已经从一户一宅、一户多宅的小规模发展变成大规模楼盘统建楼了，我们外地人看上去，统建楼跟正规楼盘没什么区别，一样盖得挺好。前天我们看的收购项目中闽花园，它原来就是统建楼，无非是法律上一改把它变成政府的保障房，看上去跟一般楼的质量差不多。

这个事情到了深圳的一个关键点，无非是两条路，一是让合法化的成本降低，让更多的人将来走合法化道路，还有一个就是把过去已经形成的东西用一套化解的路统一化，设立一组条件，容纳到体制内来，把今后讲理的路的成本降低。现在深圳真的需要有一个高手，过去装的很多软件系统，能不能摁一个键把那些东西都撤出来?

潘燦森：现在利益小团体太多了，摁不动，也不敢摁，每次改革最终损害的是农民的利益，第一次特区内城市化，一夜变成城市，没有农村了。

周其仁：当时承诺了什么?

潘燦森：一是非农用地指标大概有30%指标落地没落地，没有批文。

周其仁：没有办完手续?

潘燦森：没有办完手续。二是办完之后没出路，不给你发展，不知道怎么建，不能用。三是现在要消耗我们的指标，比如说城市更新，本来城市更新就按城市更新政策来做就行了，不要把非农指标再移过来消耗。

周其仁：在农民看来清楚不清楚?

潘燦森：农民看来我用的就是我的，你刚才说谁使用最重要，不是谁拥有，现在农民说，政府每次都损害我的利益，现在我不干了，

所有的土地我先建，先占着，你规划是你的规划，我建我的。

政府承诺了很多，兑现的很少，以前征地返还是解决被征地村的群众生活生产出路，是很优惠的，现在你一变又增加了成本，而且一直都没有理顺，返还用地是先返还后规划的，但是规划之后没有一个完整的地块，以前是一大片，道路划得清清楚楚，现在要调，放不进去了，我们已经申请了四年，把土地整合，本来是很简单的事，我个人认为一是土地是我们社区的，只是辖区范围内调整，没有增量，没有造成政府的任何损失；二是调了之后城市加快发展，合法开发，减轻政府跟国土部门的压力；三是鼓励合法建设，让合法的人体面一点，让合法的人成本低一点。

说到违法建筑，违法建筑违了哪个法？有没有依据？为什么堵违法建筑？违法建筑的高潮是2004年开始的，一年比一年高，高到现在没有土地消耗了，政府用不了，城市更新难度大，最终局面是鱼死了，网也破了，代价太大。

周其仁：刚才讲到的2平方公里基本上是控制在集体手里，其中大概一半或一小半是农民的宅基地，也没有违建。

潘燦森：没有违建。

周其仁：还有一批集体的股份公司物业。

潘燦森：对。

周其仁：我非常同意你刚才对问题的分析，不单单是有经济性，还有政治和社会性，我们还是要尽最大可能找解决办法，一个国家也好，一个地方也好，它也是有气数的，如果实在找不出来，或者找出来没人听，一定要往矛盾多的地方走，那也没有办法，但我们希望不

要变成这样，从这个立场出发，还有什么办法有助于解决这个问题？简单一点说。

潘燦森：要解决利益共同体问题。

周其仁：对于这一套城市更新政策你们怎么评价？

潘燦森：不看好。

周其仁：不看好的原因是什么呢？

潘燦森：一是我不懂，太复杂；二是没人告诉我怎么做。

周其仁：像你这样一个20年资历的书记都看不懂，那是很大的问题，这条意见我们一定给你带到。

潘燦森：主体要清晰，为什么我们自改很容易，群众会相信？它的主体就是社区居委会，是共同的主体，不是开发商过来开发完就走，我们的最终目的不是最高的利益，而是平衡，把经济和社会利益平衡，因为我们做完之后不能走，还要在这里生活，还要在这里管理，不一定是我管，但是这个岗位责任还是在这里。

周其仁：有没有看过一些人家做的城市更新项目？

潘燦森：看过，比如京基100，是蔡屋围跟京基合作，在市政府的推动下来改造。

周其仁：看了以后怎么评价？

潘燦森：很欣赏，很嫉妒。

周其仁：怀德这里有空港限高问题。

杜海平： 京基100有特殊的支持，那时候还没有更新政策，所以容积率都可以解决。

周其仁： 城市当然要根据各个地方的情况发展，全世界空港城市的发展中也有相当不错的前景，因为空港有客流。

潘燦森： 我们不在乎高度，只在乎社区的舒适度，它应该是产业、居住可持续发展和生态平衡的。

周其仁： 这个地方在规划上已经定了吗？未来这里的城市前景上下看法一致吗？有没有给出空间？

潘燦森： 现在是各做各的，我们有我们的想法，国土有国土的想法，现在市政府也有市政府的看法。

周其仁： 他们怎么看？

潘燦森： 他们认为这是大空港，先停下来，慢慢做规划。

周其仁： 还要你们再坚持等？

潘燦森： 我们的看法是能快就快，政府想的跟农民想的不是一个方向，如果大家不往一个点上想是做不成的，农民不干，地是农民的，屋是农民的，你又不能强拆。

周其仁： 空港规划在市里的思路清楚了吗？

杜海平： 现在还在研究阶段，但是空港这个概念已经清楚了。

周其仁： 怀德也是在空港范畴吗？

杜海平： 最核心的一公里范围内。

周其仁：不会沾前海?

杜海平：不会。

周其仁：空港已经有比较明确的定位了吗?

杜海平：空港的定位是比较明确的。

周其仁：但空港地区的城市发展规划?

杜海平：还没有。

周其仁：国际上空港地区发展最好的，你们有概念吗?

杜海平：知道一点，中规院、市规院他们知道，但也都是些大概的。

周其仁：这是可以争取的，因为深圳的空港地位好像蛮特殊的，将来跟香港的空港之间有一个配合、分工、合作的关系。

杜海平：纯技术上的问题他们会搞清楚，但是说真正的定位，从深圳的历史来看，这种定位往往并不好。

周其仁：如果不定，是不是所有开发计划都会搁浅?

杜海平：不会。这是另外一个层面的问题，这个社区是唯一有积极性自己编制规划、自己建设的社区。

周其仁：也有条件，有成片地。

杜海平：积累了那么多年以后思路也很清晰了，四年前就开始编规划了，开始是社区编，领导也来了，认为可以支持，但编来编去，领导一看，不行，你拿来给我编。为什么不行？现在从政府的工作作

风来说，希望大家都听我的，你做就行了。实际上规划也没有违反基本原则，定性什么的都是参照上层规划做的。

周其仁：在最新的规划里有一条很重要的，就是社会参与。

杜海平：只能是你参与，我来编。

周其仁：现在编制权在委里?

杜海平：在区局。为什么会出现这样的情况呢? 本质上还是在土地利益上，我完全是站在中间的角度看，刚才我说了，某一块地的批复文件是有的，是有对价的，现在的问题是政府没有增量土地，政府说这个规划我给你编，我要保障公共利益，要保障配套，这个实际上社区也能做到，因为你有标准，我完全可以做到，但是他不信，你做得不行，我要编，这是一个理由。第二个理由，你这里要拿多少地出来贡献，要出让，因为这些地里面有一部分是既没有征也没有转，还在农民手上，这个地的数量还不小。

周其仁：应转未转的地有多少?

潘燦森：有30万平方米。

周辉：包括山头是2.78平方公里。

周其仁：能建设的地是30万平方米。

潘燦森：对。

周其仁：当时政府说这个地留给你用，但是并没有说留给你经营开发，当时有没有说你有经营开发权? 批文写的是使用权。

杜海平：这个批文是很早的。

周其仁：从这里拿走多少地?

潘燦森：转了400亩。

周其仁：转了400亩，留下一句话为什么转走，给你留一点。

杜海平：我要补充一点，这部分地是什么性质？政府执法体系里凡是说到这种地，说理论上深圳已经没有集体土地了，这是国有土地，所以你要按国有土地来办。

周其仁：农民说因为你当时没有给出对价，也没有办手续，他不认同这个提法，现在深圳的土地问题实际上就是一个土地性质各自表述，上层有上层的表述，底层有底层的表述。

杜海平：这里面涉及2004年转地的合法性问题，转地在《土地管理法》中是不合法的。

周其仁：因为当时也有法律规定，也有要求，征地要有手续。反正还是签了?

潘燦森：签了。

周其仁：村里签了什么约，能给我看看吗?

潘燦森：可以，签的时候是合法的。

杜海平：但转地行为不合法。

周其仁：说不合法重了，只能说行为中有瑕疵。现在这里的农民是不是都领社保?

潘燦森：从农民变成居民，没有农民了，我们现在的居民是社区集体给投保，只要条件符合的，该拿的都拿了。

周其仁：保的钱是股份公司的钱?

潘燦森：对。

周其仁：不是那400亩当时拿走地的补偿款，不是说2.4万元一亩吗?

潘燦森：两万元。

周其仁：1.2万~2.4万元，是中间价2万元，2万元买社保够不够?

潘燦森：肯定不够。

周其仁：所以现在变成一个僵局，你说转了以后农民什么也没得到，很多农民都纳入社保了，但是社保的水平、足额不足额，有没有完全付，还有瑕疵，但全国来说没有一个地方做到这一点，所以你也不能说完全没对价。现在的分歧就是，你当时给的对价是拿走的400亩的对价，还是把2平方公里的对价都付了，如果你是拿走400亩，给我对价2万元/亩，签了字，都认了。但问题是现在还有2平方公里，这2平方公里从上层来说全是国有土地，从底层来说，你当时付的地价是拿走的那块地，不是全部土地的对价，现在上下对不上的就是这一块，我们要解决的也就是这个问题，假定当时这一块不清楚，有没有条件让它重新清楚起来?

潘燦森：可以。

周其仁：什么条件?

潘燦森：按照城市的规划，我该补的地价补。

周其仁：按照这计划要补多少地价?

潘燦森：国土收多少我补多少，这里的基准地价是每平方米1 200元。

周辉：商业是1 000多一点，居住是900。

潘燦森：我们的范围内没工业，大概1 000元左右。

周其仁：就按这个价补？补了以后全部归你用？

潘燦森：对。最终还是要走这条路。

周其仁：在咱们这个位置，在目前规划的条件下，平均市场价是多少？你答应付的1 000元，跟市场价格之间相差多少？

潘燦森：要分两块看，一是这里的地价市场价1平方米超过1万元。

周辉：如果一块宅基地互相卖的话是单价1万元1平方米。

周其仁：等于十块钱交一块钱的税就合法了，这是你开的价，有还价余地吗？

潘燦森：可以谈。

周其仁：思路很清楚，就是当时有一块说不清楚的东西，今天要说清楚，要重新开个价。

杜海平：按市场规则来谈，谈出价就行。

周其仁：跟市场规则有个区别，因为我们谈判的对手是政府，政府虽然都是由官员组成，但是作为一个法人机构，确实有一些公共责任压在他头上，你要从这一头来理解。

潘燦森：我认为公共配套我们也有责任贡献，因为你不做公共配套，这个地方是不值钱的。

周其仁：这句话我也非常认同。公共配套大概占多少？

刘洪涛：道路广场占30%，市政公共设施用地1.6%，政府社团用地4%，绿地6%，这三项加起来约38%。

周其仁：38%的公共配套部分留下，能不能做得到？

潘燦森：做得到，要算价。

周其仁：谁付谁？

潘燦森：政府付给我们，可以低一点，我不要1万元1平方米，假设你合法给我的土地，容积率、优惠条件给我，我可以免费提供给你，等价交换。

周其仁：就是那头以容积率作为筹码来跟你谈价，如果我占掉你百分之三十多作为公配，我把剩下可开发的一组条件在商业利益上定清楚，比如说包括地下部分、地上部分、建筑密度、建筑等级，实现市场条件下最大化的收益，硬约束航空限高不能违反。这是非常好的思路啊。

周辉：但还有一个问题，除了百分之三十多之外，省里还有一个规定，留给你的地不能超过10%~15%，就是如果说你还有2平方公里的地，还有一条线在。

周其仁：什么叫10%~15%？

周辉：就是留用地的比例。

周其仁：这块地已经是处理历史上的留用地，是当时政府拿走你地的对价，当时我为什么让你拿走400亩呢？因为理论上说留下的那一块将来归我。

潘燦森：之前的条约大家都不认了，在现状上来谈判，只是你是政府，我是农民。

周辉：如果剩下来的地，把公建交给政府，除了那块之外还有一些地，整个这2平方公里，我按省里的政策给你留10%~15%?

潘燦森：没得谈，我就不跟政府谈，我用来种田、种菜、种草都比给政府好。

周辉：你觉得怎么样可以谈?

周其仁：就是刚才讲的啊。

周辉：周教授，我知道您的观点，但实际上你提出的条件跟省里的差距很大，这个边界是突破不了的。

潘燦森：改革开放从来没有做过，但成功了。

周其仁：我们并不是代表政府来跟你谈判的，我们是听听站在一个社区角度的意见，尤其是多少年来没有违章记录的社区，他开的价如果完全不能接受，那就全民走违建的路。万一能挽救，咱们来听听这家不违章社区开的价，他们现在想的是土地市场价值的十分之一，也就是确权税，这个钱一交，剩下的土地权属要非常清楚，这是一块。第二块，我开发也有公配地，按照刚才的数据是38%或35%，这块地怎么作价呢？一是你低一点，我非常欣赏第二句话，就是我也可以无偿给你，但你要把商业开发的地，在不违背法律条件下的最大市场潜力释放出来，我没有歪曲你的意思吧?

潘燦森： 没有。

周其仁： 这是挺好的基础，把这句话带到委里去问问委领导，谈得成这是好事啊。

杜海平： 市政府想的还不只是这些。

潘燦森： 现在只是一个调研，是想摸一下我们的看法。

周其仁： 不想的话可能人家就非法建了，你也不能来拆我。

杜海平： 我估计结果可能还是这样，再改一次，违章建筑再多一次，现在我已经看到这个苗头了。

周其仁： 这次土改政策一宣布又开始建了，还有地方建吗?

周辉： 还有两平方公里。

潘燦森： 是破坏建设、再破坏再建设的恶性循环。

周其仁： 如果达不成合作，我们这些书生又有什么办法? 我们能做的是尽可能促使达成合作，把双方拉到最靠近的位置，再拉不拢也就没有办法了。

杜海平： 你刚才说按十分之一算，但如果你拉到十分之五的时候，市场不干，比如现在交十分之一他就干，如果交十分之五他就不干。

周其仁： 50%就没法干了，可能你让我盖京基100还有希望，机场就没有这个可能性了。

杜海平： 以我跟其他村民的了解来看，他们的弹性没有那么大，弹性很小，十分之一到十分之二可以，到十分之五不行。

周其仁：现在开的价没有十分之五。我们建议的思路是这次谈完一定要回到人类共同的文明来，要有一个权属，要有房产证、土地证，使用权也行，这样也是划清楚了，你以后再谈，业主是清楚的，不能老靠批复去处理土地这个问题，这是国家自己给自己找麻烦，全世界为什么要土地证？土地局第一个事情就是发证，这是减少社会纠纷最重要的一点，我们这60年对这个东西是完全不当一回事。英国人是侵略者、殖民者，1840年一签约，他占了香港，建完炮台，你知道第二件事情干什么吗？从印度雇大量的测量师来测地，测完地就开始发证，这是长治久安的基础，否则从何谈起？谁跟谁谈？谁有资格谈？你谈判的权都没有划清楚，最后可不是大家一哄而上吗？社会还能合作吗？这次土改，我们建议得有一个清楚的权属划分，不能再搞临时政策，这也可以防止以后再来切的问题，产权证在我手里。

杜海平：我补充一点，在解决这个问题的时候有两个关键问题要厘清，一是这个地的性质是什么性质，没转的时候是不是集体土地？肯定没变成国有土地，因为你拿不出证来。

周其仁：这块地的所有权是国家的，使用权永久归原住民，行不行？

潘燦森：怎么体现？

周其仁：体现就是这个证上写着国有土地，永久使用权归原住民，我们在城市里买房，土地证上写的是70年使用权，我们现在把70年放宽，放到永久，可以用，可以转让，可以买卖，可以抵押，可以租。如果这样写接受不接受？因为你一定要写集体土地，政治上有难度，你说全部是国有土地，农民根本不理你，你说什么都行，我照样占着用。那么写成什么呢？这是国有土地，但是由于深圳发生的特殊情况，我们通过人大、立法确认他是永久的原住民，也就是你刚才说的2004年6月30日12点前本地户口的人对它拥有永久使用权，这个永久

使用权的权能是全方位的，可以自用，可以出让，也可以批租、抵押、转让，除非跟现有法律明确冲突，这样行不行?

潘燦森： 也就是说本质不变，只是名称换了一下。

周其仁： 对，这个土地就是合法土地，它上面盖的物业发红本。

潘燦森： 有一个附加条件，总体规划完善报批手续。

周其仁： 当你行使这个权的时候，就要受规划的制约。

潘燦森： 大原则是按城市规划依次报批完成。

周其仁： 这个权已经有了，就像城市居民家里有房产证、地产证，任何强权都不能随便在你们家里切一块，切可以，谈价钱，这样的话谈判边界很清楚，将来政府跟谁打交道也很清楚，老百姓为什么有权跟政府打交道也很清楚，这样行不行?

潘燦森： 有一个条件是很清晰的，你给了这个权给我，我一定要可用的，现在问题是非农建设用地给了我们，有的没有落地，不可用。

周其仁： 深圳全部是城市了，全部是非农用地，不是人民公社那一套。

潘燦森： 现在没出路啊。

周其仁： 出路是第二句话，你先有权，再寻找出路。

潘燦森： 举个例子，你给了一百斤黄金给我，没有现金给我，但是这一百斤黄金不能卖、不能换，那我会饿死的。

周其仁：你有权去开发，但是市场前景要市场去谈，你要盖商住楼得卖得出去。

潘燦森：这是我的事。

周其仁：商业风险你承担，但是你怎么拿到国有土地所有权、原住民的使用权呢？就是要有一个对价，刚才咱们讨论的是对价条件，你付了10%的地价，再同意有35%左右的公配，然后政府同意，如果35%公配是无偿给政府、给社会用的，那就把开发图则定清楚，在任何情况下，只要不违背法律，最高的市场价值都给你。

潘燦森：有一个案例很好，当时建深圳会展中心，皇岗村有六栋工业厂房在那里，当时卓市长去找皇岗村的刘岩（音）、庄顺福谈了很多次，谈不拢，人家不跟他谈，最后政府的领导请他过去，让他开条件，你说什么就是什么，只要愿意拆。

周其仁：后来开了什么条件?

潘燦森：第一，建的建筑物按市场价赔偿；第二，土地返还置换到红树林那里，好像给了6万平方米；第三，现在跟卓越合作的那四栋楼容积率提高，一下子把所有的程序批给我。

周其仁：后来成功了?

潘燦森：成功了，现在最富有的村就是皇岗村。其实很简单的。

周其仁：就是要在有可能变成不合作的情况下寻找合作的可能性，就是这个思想。

杜海平：这个方法是可以的，实践证明有一些大的政府工程就是这么干的。

周其仁：真正过不去的时候是可以的。

杜海平：在解决这个问题的时候，政府还要理清一个概念，就是那块地对应的身份问题。

周其仁：现在不都是市民了吗?

杜海平：如果都是市民的话，政府为什么会处理这个问题? 就是因为他们变成了居民。

周其仁：你要承认他是居民，但他是原住民的居民，是历史上的农民，所谓历史遗留问题就是指这个意思。

杜海平：一定要清楚他解决的是历史上农民的问题。

潘燦森：现在不是身份的问题，是谁是主体的问题。

周辉：书记所说的主体是什么意思?

潘燦森：谁拥有使用权，谁支配这个资源。

周其仁：确权就是确这个权。

杜海平：我们现在的操作程序肯定不是先确权，我们的确权是在最后一关。

周其仁：我同意，就是把所有事情做完，最后确权是结果，但是我们把整个过程叫作确权、建设、开发一体，否则你搞不成开发，也搞不成建设。

杜海平：操作难度很大。

周其仁：是的，剩下的事情没有容易的，容易的早就解决了。

杜海平：简单一点就是谈对价，谈完以后，你把边界条件给我，签合同，这就可以。

周其仁：不要签这种文了，要有一个权属，这是我们的建议，否则以后每次来，每次再从头搞，何苦呢?

周辉：我们回去找一套征地返还用地过程的文件，一是征地协议，二是批复，三是合同，最后是房地产证，我找一套给你看。

周其仁：好的。地的证也办吗?

周辉：深圳的表述是房、地一体，但是你拿到地以后，房地产证有的是写土地，有的是写土地上还有多少建筑物，是两种类型的。

周其仁：听起来还是蛮有希望的。

潘燦森：假设我们今天谈的是一个条约的话，我愿意跟你签。

周其仁：你开个价我们听听。

周辉：我刚刚说了，广东省的这条线很难动的。

周其仁：90%拿走，留下10%？那就是把人家赶到非法境地去嘛，怎么可能呢？因为你现在不是总的地当中留10%拿90%，是已经拿走以后留下的部分，广东什么时候有过？这次“三旧”改造都是四六开啊。

周辉：“三旧”改造是指已经建成的，这10%~15%是指空地。

周其仁：这2平方公里是什么形态?

潘燦森：有山头，有工厂，有住宅。

周辉：还有两平方公里未做征转的，全有建筑物吗?

潘燦森：没有，一部分没有建筑物。

周其仁：这是执政理念的问题，要走法治国家的路，你一定要让国家的人民尽可能生活在合法制度里面，不要动不动把人轰到黑白之间。这种人口越多，将来国家越走不成法治路线，这是我们的结论。当然，学者就是学者，为政者不听那也没办法，但是你要我讲的话，我只能讲这个话，讲不出别的话，你不听拉倒，我们已经看到老百姓的办法了。

周其仁：回想当年邓小平南方谈话，如果像今天这种执政风格，根本没有今天，早就捆死了，是要规范管理，但你一定要与时俱进，要顺应生产力的发展，现在综合体已经成为城市的未来之星，但我们还是局限在住宅地、商业地、工业地。

杜海平：这方面深圳的困惑很多。

周其仁：有条规管着，咱们是纵向铁丝，是从北京出来的一条细铁丝，现在要解决的是这个问题，你远远看着是有希望的，比如城市建设，我们刚才来的时候看了一下，地级市的平均水平都达不到你们这里的建设水平，麻烦是麻烦，但是该发生的事都发生了，不该发生的也发生了一部分，该建设的东西都建了。如果来个老外到深圳坐车看一圈，挺好的城市啊，只不过咱们局中人窝着火，为了干成这点事，费的劲太大，生的气太多，其实什么也没挡住，该发生的都发生了，工业也来了，招商引资也来了。

杜海平：效率还是低的。

周其仁：如果你去过印度就知道我们的效率是很高的，印度干一件事得盖无数的章，印度羡慕中国怎么工业搞这么大比例？华为和中

兴都在印度有公司，电信产品在印度有很大的市场份额，我们到当地跟华为、中兴的现场经理谈过，他们说比国内的经营环境不知道要恶劣多少，印度的官僚主义可真叫官僚主义，没弹性的，我们这里还有弹性，咱们的官员一身二任，既告诉你这是违规，又告诉你怎么违规可以把车开过去，咱们上上下下很多干部都是起这个作用，这对发展生产力不坏。但印度不行，印度官僚主义的副产品是磨出很多人当国际上大机构的头头，为什么呢？大机构处理复杂的事儿，他得有这个心理，再复杂他也不怕复杂，因为印度官僚早就把他弄得很复杂，现在很多一流组织的首席执行官全是印度人，他的心态很好，因为他打再麻烦的交道都觉得比跟印度的好打。

潘燦森： 的确是这样。以前政府说批旧改给我们，就是怀德广场，当时很有激情，很兴奋，但是跑了两年之后已经跑不动了，准备放弃，然后周局长又搭救了我，让我重新点燃希望。

周其仁：这个广场是一个楼盘吧?

潘燦森：是一个小综合体，居住、酒店、办公都有。

周其仁：能看吗?

潘燦森：刚刚做基坑，两年之内建好，时间成本太大了。

周其仁：体量多大?

潘燦森：24万平方米。

周其仁：离这里有多远?

刘洪涛： 大概一公里多。里面总共有97 000平方米的住宅，59 000平方米的商业、办公、酒店，以及地下商场14 228平方米，76 000

平方米的地下车库，地下按照三层开发，地上是二层的商场，商场上面全部按照二层的平台做覆土绿化，立面设计风格是现代简约式。

周其仁： 盖成以后所有的辛苦随风吹掉。

潘燦森： 只能说周局长搭救了我们，就在这块石头快扛不住的时候，他在后面撑了一下，因为这个项目不开工，群众就会拆建，顶不住了。

周其仁： 有多高?

潘燦森： 100米。

刘洪涛： 这里有两条线，线以西是48.72米的控高，两条线之间是75米的控高，这条线以东是100米的控高。

周其仁： 这100米延长到多远?

刘洪涛： 从机场跑道的中心线偏移2 000米，再到4 000米之间。

周其仁： 出咱们地界了?

刘洪涛： 是的。

周其仁： 所以将来我们最高就是100米了?

刘洪涛： 对。

杜海平： 书记还是有气魄、有胆量的，现在所有改造的规划下面都是三层，因为交通不畅的社区将来肯定是衰败的社区，所以车全部放到下面去。

周辉： 酒店面积多大?

刘洪涛：9 000平方米。

潘燦森：旁边有一个宝利来，不可能跟它做同一级的。

周其仁：就按这个思路来，坚韧不拔，尽可能把跟政府的谈判往合作方向走，可以搞得出来的。

潘燦森：我现在感觉我去找政府、找部门求他们的时候很困难，等政府急的时候我就很轻松，再过三年城市更新会让政府推着我们走，我不急了，深圳三年之后的出路只有一条。

周其仁：这个项目上了以后，过去不准违建的还坚持得住吗？

潘燦森：现在建了，大家都看到愿景了。

周其仁：不违建是怀德的名片，不容易。这个项目的收益有没有大概估算，商住是自己用还是卖出去？

潘燦森：住宅销售回本，商业部分全部保留。

周辉：住宅里面有多少是给村民的，有多少是卖的？

潘燦森：解决小部分回迁安置，比例大概有3万吧，其他的要经营，要回本，最起码不能亏本。

周辉：现在这个地方的房价1.6万元卖不卖得到？

潘燦森：卖得到，万科的均价是1.5万元，从避税和增加利益的做法来看，现在很多是做精装修。

周其仁：市民对空港楼盘是什么评价？

潘燦森：看是谁做，看在哪个地段。

周其仁：国外有些空港物业是非常好的，开始以为吵，其实现在隔音技术进步非常快，空港最大的好处是交通便利，有客流量，所以现在都有了空港经济。

潘燦森：这个地方往后是商务中心，会有很多公司设在这里，包括国外的公司，假设会展中心往这边放的话，就会更加值钱了。

周其仁：空港是好地产，空港这个地域看来是越来越好，因为航空的安全现在有保障了，隔音技术也有很大的改进，最大的好处是交通密度是最大的，是交通枢纽，客流量大，尤其是时间贵的人，对航空的依赖越来越大，靠近航空设施，或者公司总部放在这里会非常方便，办公、出差，外头人来访问，金融活动都可以。

潘燦森：会越来越突显这个作用。

周其仁：这是有长期价值的。

管理局城市化转地专题座谈

时间：2012–06–28 下午14:30—18:30

地点：宝安管理局附三楼会议室

参加座谈人员：周辉（宝安管理局副局长）、陈剑群（宝安土地储备办副主任）、郑金平（坪山管理局土地整备办副主任）、江晖（宝安区中心办副主任）、余奕鹏（宝安管理局土地整备科副科长）、吴少芬（深圳规土委地籍处副处长）、赖元红（宝安管理局建筑设计科科长）、孔繁昌（龙华新区管理局土地整备办主任）、严震宇（宝安管理局办公室主任）、李卫峰、岳隽、张立娟（深圳市规土委）

走访者：周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人：张惠强

余奕鹏：我先介绍一下转地的情况，现在被市里称为深圳市的第二次土地革命。我个人理解，它起码对土地管理的三个方面产生影响。

第一，征地审批程序。转地以后，深圳市就减少了征地审批手续，按照102号文，深圳的宝安、龙岗，包括所有的集体土地全部都转为国有的，按照1998年颁布的《土地管理法》，最低的都要到省、直辖市这一级的，市里是没有审批权的，这样所有的土地都是国有的，所有都不用办征地手续了。

第二，转地完成了79平方公里，包括龙华新区。

第三，宝安、龙岗的转地工作应该是从2004年市政府下发102号文开始的，2004年年底、2005年年初，市政府提出要一次性转地、一次性付款、一年内完成，“三个一”。关键实施的一年就是2005年，2005年年底基本上的补偿就完成了。根据102号文，转地的对象是所有农村集体土地。

当时规定，四类土地不补偿：第一是已建成区；第二是已经批准尚未使用的；第三是山林地；第四是坡度大于25度的非建设用地，不可作为建设用地的园地。

还有一些政府没有完成补偿工作的，就是应补偿未补偿的。另外还有一些是街道、村里有一些使用意向的，坚决不给政府的。

周其仁：宝安国土面积500多平方公里，当时已经确定是国有的是200平方公里，大数有个300平方公里左右原来是作为目标的，但是有些没补，有些补了的。最后补成的是79平方公里。

余奕鹏：转地补偿相当于征地的补偿，除了土地还有青苗。青苗的算法跟征地的算法不一样。原来我们征地是按棵数，但是转地定的标准是按面积。但由于没法操作，补的时候是以一亩地的钱除以20棵，这就比征地标准稍微低一点。

郑金平：《土地管理法》里面有一条，把农村居民的身份转成城市居民，就可以将其土地转为国有。宝安、龙岗真正意义上的农民已经很少了。

周辉：《土地管理法》和实施细则都没有关于如何转地的具体规定，只在实施细则里面有一句话。

余奕鹏：宝安补偿的这79平方公里的费用是38亿元。市财政一次性给足。补偿回来的土地采用分类管理，全部移交给政府。这些土地按照组团分期规划，分成几类：农业用地是农业局管，建设用地是国土的储备部门管，水务用地就是水务部门管，还有城管的，分别都是交给这些部门管。

周辉：转地大多数对应的是行政村。从1994年1月1日开始，征地协议一直以来主要都是对着大队，也就是行政村。有时候做得严谨点，确认土地是小队的时候，把两方大队、小队都拉来签协议。所以这次我们可能大多数签的对象也是以大队为主，有这么个背景。

余奕鹏：大队和小队都成立股份公司，在成立的过程中有一个资产的认定，这个地是属于你的还是他的，他们都认定好的。

郑金平：当时补偿的时候说明白这个地是谁的，在没有争议的情况下才让股份公司来签订补偿协议，等于是经过他们几方认可的情况下才签订协议，所以补偿的对象基本上不会搞错。

余奕鹏：2005年转地政府都参加，特别是街道一级，实行空楼行动，各个部门都下去。责任包干制。

周辉：区里派一些搞文体的、搞司法的，各个部门编成工作组到社区，大家上去点青苗，然后开始签协议。点完之后再点一次，复核一次，基本上是做得比较完善的。

郑金平：土地补偿标准是，水田2.4万元一亩，平地的果园是1.8万元，最差的旱地就是1.2万元。土地补偿给集体，青苗谁种的就补给谁。2.4万元里面有八千元是安置补助费，纯粹的土地补偿只有1.6万元。果农对补偿的阻力很小。

余奕鹏：转到手的79平方公里中只有34平方公里建设用地。转回来的地在建设用地储备库里还有20平方公里没有用掉（周辉：大多数还是道路、市政设施、公共设施；郑金平：土地成块大面积的比较少，都是碎状）。

郑金平：2004年宣布城市化，前期做了大量工作。民政部门牵头，把集体的资产理顺，撤村改居，成立股份公司。城市化把大队和小队的资产理清楚，各自成立了相应的股份公司。

赖元红：城市化转地时，刚好是规划国土分家。我是规划的，他们是国土的。转地的实际操作落在区政府的转地办，转地办分了几个工作组。最主要的是转地组，就是刚才讲到划地、补偿、征地，这部分主要由国土局的人负责。还有一个红线组，任务是给原农村划非农用地，这块是由规划局的人来承担。

周其仁：理论上我都拿走了，然后我再给你一块。500平方公里都是国有的，但是从这里面拿一部分给农民。

赖元红：历史上也划过非农建设用地。宅基地、社队企业的地、盖村公所的地，这些被称为“大非农”。102号文所划的地叫作“小非农”。2005年划非农指标限制比较严，因为政府的主要目标还是转地，它沿用了1993年宝安撤县建区的非农用地指标，那个指标是按人头算的。1993年的标准时每人100平方米的工商用地，每人200平方米的公建用地，还有每户100平方米的宅基地。

历史上宝安有做过违建遗留问题的处理，户数特别混乱，在民政局那边小孩三岁就独立一户，为了可以多得宅基地，一户一栋的话就可以免交一些钱。转地的时候定了一些原则，重新在村里面公告张贴，在电视里面播报，互相监督，就相当于我们代公安局做了准确的户数核定工作。最后确定一个时间节点，比如2004年3月31日，登记在册的户籍人口，就是村民转居民的人口。户籍不在这里的都不享受这个政策。

户籍没有迁走的空挂户，好像是港澳的，也都不算；合法夫妻分户，归成一户；孩子18岁以上可以分成两户；单身满30岁可以立户。这样就确定了49 940户。不包括光明，算下来9个街道，人口是118 428人。总指标是26.8平方公里。

当时划指标的原则是先消化一部分违建，所以当时的原则是尽量划建成的，划完了以后，还有指标不够再划空地；先划成片的，比如工业园；先划有手续的，再划没手续的。这样划下来，就把绝大部分指标划在已建成区，当时农民已建成的部分已经远远超过指标的总数。已建不合法部分的量太大，拆不动。据估计，当时指标未能覆盖的部分超过覆盖部分一倍以上。

周其仁：合法化后的土地权属算什么？国有土地？划给他的非农建设用地算什么地，所有权是什么？使用权是什么？有没有期限？

赖元红：纳入国有土地来管理。理论上讲指标分三类，实际上我们只划了一类，就划工商发展用地、厂房。宅基地已经基本上是一户一栋，基本都有了，我们就认可它，然后他去确权办证就可以了。办的都是绿本。有一些户没有建房，但是符合一户一栋的要求，这时候就划了一块空地，但必须要统建上楼。未建房户全区一共有3 000多户，划了64公顷。已建房户理论上的指标我们刚才算下来26，应该有9平方公里是已建好的，0.6平方公里，就是64公顷这一块是未建房户。

公建用地不划了，因为理论上就是道路、学校这些，学校移交教育局、道路移给政府。公建用地的200平方米理论上摊一半，在工商用地里头。

工商用地最后划了16平方公里，1 313宗工商用地。9平方公里是已建的宅基地，0.6平方公里是未建户，16平方公里是工商用地，剩下就是公配地了。公配地一方面是放100平方米放在工商里面，一方面是放在未建房户里面。如果按8户统建楼的形式，最后的面积就按240平方米来摊，就是每户大概是240平方米的宅基地，但是不按单户划。

周其仁：统建楼的起源是不是就在这里？

周辉：1994年垂直管理以后，我们就一直强调鼓励统建上楼。统建楼的地划给股份公司，签过土地出让合同，本子还没办出来。

周其仁：大体上算，转地有79平方公里国有化，给农民留了26.8平方公里。但是实际上有很多指标无法落地，无法变成实质资产。

赖元红：指标落不下去，只讲了一半。9.2平方公里的宅基地指标是划在已经建成的房子上，但农民觉得没有落。确实一些地方有指标没落地，比如蚝业村，土地比较少，当时有指标，划不下去。大概有31万平方米是属于这种情况。

工商用地有31万平方米没有落地，未建房户占23万平方米，其余的占8.26万平方米。社区里所讲的没落地更多是9.2平方公里的宅基地没有落地，实际上都已经划在已建成的房子上，按照一户一栋来算的。

划定的指标不允许做商业开发、转让，只能自用。

周其仁：你已经把人家的身份转成城镇居民，而城镇居民就不存在宅基地外人不能买，只有本村人才能买，这个条款就取消了。

赖元红：当时没有考虑这么长远，只考虑让原村民有地方住，有厂房可以出租，并没有考虑到我给你划的这个地将来到底可以干什么。

一户一栋文件里叫作居住用地。转地还有一条规定，对已按1993年283号文第46条规定划过指标的，不再划非农用地。但农民关心的是能不能划一块新的地给他。

一开始划的时候农民积极性并不高，他认为，你划给我也是我的，你不划给我也是我的。所以我们做动员工作很艰苦。但是我们自己又不敢随便划，因为没有确权，没有手续，你不知道哪个房子是他的，哪个房子他已经卖给别人了。所以，必须由业主自己来指认他要划哪块，我们派工作组去指导他，之后还要看一下是不是符合规划。

龙岗跟宝安的处理不太一样，因为龙岗在2005年转地之前曾经划过一批非农用地，所以把指标算起来减掉他划过的，剩余的再划出去，划的过程中三七开，已建成的划七成，空地划三成，所以工作完成比较快。

最后一共划了1 379宗地，包括未建房户和工商发展用地。这些地所有决策部门都通过了，然后就委托给规划局来划红线，国土局来发

批文。

红线组将每个社区的红线图给了股份公司，根据红线图到国土那边发批文。在这个过程当中，因为规划也在调整，当时核的规划和深圳后来出台的法定图则有出入。有了批复再进入办证阶段。

孔繁昌：按照当时宝安区出台的规定，非农建设用地划了红线之后，区政府批准划地，然后规划局负责划建设用地方案图，国土部门负责下用地批复。红线一次性划定应该是2006年的事情，划完之后全部交给了各个街道，没有直接送到农民手上，按道理应该是街道送到村集体手上，可能这项工作不是很统一，有些做了，有些没做。

还有一种情况，村集体确实不太懂当时划地的政策以及划完以后应该办什么手续。2004年的102号文有一个规定，划给农民的非农工商用地要使用必须要签订国有土地使用权出让合同。但是很多社区并没有这一道手续。

在这种背景下，当时的宝安分局就专门给市国土局去了个请示，市国土局专门为这件事情发了一个通知下来，告诉你这种非农工商用地就按照国有土地的方式跟村集体签合同，土地的补偿关系由村集体自己去清。拿到通知之后，当时宝安国土局就启动了下批复的工作，这个工作大概是2007年下半年的时候开始的。

国土这个阶段所批复的地是零地价，但不能自由转让，发绿本。我们理解这是比较特殊的国有土地。

工商用地指标的申报率不高，最后发下去的批复大概是8平方公里左右（占一半）。一种原因是因为小量没申报。第二是因为2005年开始划地，但是后来规划调整了，已经划定的非农建设用地有将近1/3按照规划是不能用的，比如所划的房子是位于新规划的道路、绿地、公

共设施、生态控制线等里面。第三是有些地已经批出去，但同时又被指标覆盖。这些原因导致后来发批复的量大概是8平方公里左右。

还有一个问题，划了之后怎么办？划完非农用地后完善手续的程序还是比较复杂，也没有很具体的规定出来，所以村集体来办手续的积极性也不高。这就造成了一个结果，原来划给村集体的非农工商用地基本上后续的确权手续都没怎么办。

未建房户建统建楼也有跟国土局签土地出让签合同的，但只有两单，一百多户。西乡一单是一百多户的，龙华一单是两户的，就办了这两个。

周其仁：零地价出让，不能转让，发绿本，按照这样安排的国有土地还有吗?

周辉：很多。政府机关、学校、医院、事业单位、公共设施都是这样。可以办房产证，但房产证不能转让、不能抵押。

孔繁昌：深圳市的土地出让条例还有2004年的102号文就讲得很清楚，由政府财政投资的文化、教育、体育、卫生、公共设施是采用零地价的方式出让，权利人是政府。

虽然说农民转成居民，但是划地是按宅基地的来源给你的，这一点农民有意见。

转地我们都是当事人，都在转地办工作过；后来发批复也是当事人，国土局负责发的；再后来划给农民的地怎么管也是当事人。对转地有几个问题也跟你报告一下。

一是我们转地当时的背景，2004年的转地与1992年的统征相比，在利益分配上区别很大。深圳市是1986年开始划农村用地红线，这与我们现在划非农用地本质上是一样的，这个概念很特殊。1992年特区

内城市化，当时就有这么一个规定，一是原来划给你的农村用地红线你继续用，然后我征你的地，但是我按一定的比例返还用地给你，除了农村用地红线，外加一定比例的返还用地，而且注明了这个返还用地给你，你可以搞商业性的东西。

1999年深圳市出了一个23号文，里头有一句话，以后征农民的地原则上不返还，封了这么个口。到了2004年转地的时候就不返还了，换了划非农，实际上划非农这个政策从1993年宝安区撤县划区的时候就有了。

周其仁：倒过来这么想，如果2004年转地的时候沿用1992年政策，摩擦就小很多。发红本，可以买卖，而且拿到的地好很多，他也不会抢建。如果沿用1992年政策，已经占了的算了，我另外拿地的时候按拿地的比例给你留一块地，让你充分发展，你发展我收税不就行了，可能阻力就会很小。

2004年的地价已经跟1992年完全不同了，土地增值概念越来越清楚了，你补偿就越要到位。补偿越不到位就反差越大。

江晖：建设用地35平方公里，包括市政设施、水库、城市绿地，真正用作工商开发很少。

深圳主要的经济作物是荔枝，政府花大量钱把这些山收回来，最后不能用，所以这部分才划出补偿范围以外。这些政策是市里定的，但事实上现在谁的地还是谁在种，只要农民有投入，你没有补过钱的，你是拿不走的。

周其仁：我们假定如果2004年按1992年的方案走，政府要付出多少，79平方公里里面多少地清清楚楚划给农民?

江晖：可以用的基本上都返还给农民了。

周辉：其实规划没动的原因是大家对很多地，掌握在谁手上的地该怎么安排没有达成共识。所以这个博弈已经从土地的补偿转移到怎么制定规划上。

周其仁：因为博弈没有结果，就迟迟不出方案，结果就把更多的人推向违建。

孔繁昌：转地还有一个情况有必要说一下，到了2004年、2005年，土地的价值凸显出来了，之前已经很多违法建筑在盖，再加上补偿不到位，就造成了一系列"尾巴"。首先是有很多好的地，农民手上的宝贝没有划进转地范围，他就留下来了。第二个"尾巴"，就是少量的地，农民觉得吃亏比较大，拒绝给我们。我们的钱是由办事处给村委，村委拿这个钱分给业主，土地是村集体的，青苗附着物是给业主的。这些钱有的是拒收，有一些地还需要重新再清理，才能把地拿回来再入库。

周其仁：我们宣称是国有的，但实际控制在股份公司也就是原村集体手中的地有多少?

余奕鹏：宝安是550平方公里左右，征转的是300平方公里左右，当然这300平方公里不是全部由政府控制的。因为征地很多出让出去了，未征转的是200平方公里左右，其中建成的有100平方公里左右。大数是这样的概念。空地里面建设用地是20平方公里左右。

孔繁昌：所谓的违法用地的处理，真的是需要一揽子的考虑，关键是政府愿不愿意付出代价。即使愿意解决，我们按照正常手续办，程序也非常复杂，成本也很高。"两规"的处理成本很低，农民也不是很积极，新两规如果再把成本抬高，他就更不愿意配合了。

我们把农民现在使用的土地分成了几大类型，一种是政府主动批给农民的，包括非农用地、征地返还用地、同富裕用地等，我认为这

类地应该按照国有土地的方式管理。这类土地的开发利用与市场上的国有土地不一样，市场上的企业拿这类地是交全地价，农民是交10%地价，这是政府给农民的利益。

五类以外的地如果符合规定可以补办手续的，针对的是农村集体的话，还是沿用老办法，但是如果你进入市场，因为你原来是违法占用的，必须按照一般国有土地的规矩补地价。

我们现在搞的土地整备难度特别大，这么低的补偿标准想拿走那么多的土地，基本不可能。旧改现在还能走得通，因为补偿提高了，开发商愿意给这个钱。

周其仁：今天上午我们在怀德社区，潘书记就希望你们开个价。他的价听起来蛮有意思，这块地一平方米卖1万元，我交给政府1 000元，等于是交确权税。总的开发面积38%交给政府，甚至可以无偿给政府，但是政府要把相应的其他阀门都打开，容积率、地下空间、建设的类别，只要市场受欢迎，又跟我们的规划不冲突的，你不要给他设置障碍。土地上的价值有很多维度，我们现在光看平面是不行的，平面找不齐就变成立体来找，所以综合看来是这样的，10%的确权税，35%~38%的公配土地，然后你把相应市场上最大甜头的东西在规划的情况下给他，比如航空限高100米，就允许100米给他盖，这种情况他认为是可以讨论的。但是还有一条，这个价付了以后，要有红本，要有充分的市场权。你们听听怎么样？

孔繁昌：怀德早期征地返还地比较多，转地的时候还留了一块，自己还买了一些，他对地的价值认识还是比较透彻的。

周其仁：上次我们跟徐荣谈，“20–15”准则算过来就是32%的确权税，比他现在开的价还低。当然，你提醒一句，建成区还是非建成区，两者不一样。其实生态控制线以外，深圳都是建成区，别去纠缠什么空地不空地。你再说空地，他又给你插满了。

周辉：怎么做规划很重要，规划在这个区域里面是全覆盖的，但是他的地和我的地是犬牙交错的。所以把很多公共设施摆在哪里？

周其仁：这就需要做大，越小犬牙交错率越大。项目越小越批不出来。大面积的规划就好算账了。

周局长跟我讲怀德的方案断无可能。因为广东省什么文件，要套用征地返还地，只留给他10%~15%。

周辉：徐荣讲的是建成区，怀德是在空地上建，这两个不一样。

周其仁：我们再讨论也回不到2004年以前去了，主要领导也调任了，成为历史。但是我们今天再出发，必须找到一个相对简单的办法走出重围。目前真正能从2004年那个烂局杀出来的就是城市更新。现在的问题是：第一，城市更新进去的门槛太高；第二，程序太复杂，推进太慢。现在既然是一条可能走出来的路，我们能不能研究让它走得更顺一点？

孔繁昌：这条路也不好走，城市更新有几个比较困难的地方：第一，是现在拆迁拆不动，如果遇到一两个“钉子户”真是没办法。第二，试图通过挪指标来解决五类用地的问题是不现实的，现在已经没有那么多指标可以挪移。第三，我们旧改里面很重要的一个问题就是不同的用地，政府收取的地价差价太大，现在基本上能动的就是非农用地、旧屋村。

周其仁：我管你合法、非法、违建不违建，历史过去了，除非历史学家有兴趣，将来再找你们把这个故事写出来给后人看。我统统不管，只管一条，今天你想拿红本，你想合法开发，你想取得市场未来的收益，你付给政府什么代价我就给你。早晨我找怀德潘书记书记问他，他就说10%的货币税（等于补地价），38%的公配土地，怎么不行？

周辉：我的建议，不管是10%的地价也好，38%的公配面积也好，可以商量。您刚才说了历史上虽然很复杂，有很多条条框框，但是我觉得在制定政策的时候，原来的合法和非法可能还是要有所区别。

余奕鹏：还有一个公平的问题。很多村被政府征走很多地，剩下的地不多，造成了不平衡的事实。这对很多当时服从政府转地的村就不公平。有会引起维稳、信访的事件，他会说以前怎么拿走了这么多地，都没有返还，现在我们没法发展了。

江晖：应该多走几个村，跟街道办也多谈谈，因为很多具体工作牵涉到街道办。土地整备前的阶段我也参加过，当时我们也提出很多想法来讨论，没有您那么大胆。我们的想法是，增加一些返还的比例等方式看看可不可行，其实一些街道办包括一些村委，他们最怕的就是前面的人倒回来翻旧账。

吴少芬：最近一段时间我常在思考一个问题，我们可不可以打破原来的集体土地使用权制度。这是假设，因为我们不好再说集体所有，而是一种所有权式的使用权。但是要执行的话可能有几个问题我们要想清楚：

第一，政府在转型的过程中不能够完全从经营城市走向管理城市，他可能还有发展的重点项目要落地，这个项目不完全是公共用地。在目前阶段对GDP非常有作用，让市长一下子从原来的角色进行一百八十度转变可能有难度。

第二，可能存在的不公平是不是一个问题，能不能避免，我觉得这是要回答的。就刚才说的原来配合了转地，没有留下土地的怎么办？

第三，在现行制度下，因为给了农民完全的产权，要明晰他的责任，这个体系可能要建立起来。

第四，假如给的是完全的产权，政府的角色和定位也要发生改变。我们的政府在整个城市的管理跟运作当中实际上是双重身份，一是大开发商，一是管理者。如果不改变大开发商这个角色，从而回到管理者的身份的话，我们的很多想法不一定能实施到位。

周辉：历史上每个社区征转了多少地我们是可以算出来的，因为每个村都有台账。有没有给你留地我都知道，你原来给政府的贡献里面我给你乘个系数得出一个数，和现在你留下来的两个加起来做个比例。打个比方，我原来总共征了4 000亩，那我是不是给你20亩。

我们刚才议论了一下，我想确认您（周其仁老师）的建议是不是可以这样理解：首先是说这个地是在农民手上，一百亩地，你给我38%的地，留下62%。然后这62%，如果这个地方的房价可以卖一万块钱，他愿意交一千块钱的地价，就是基准地价。那么就可以合法化，是这个模型吗？我觉得这个我们可以尝试，不管建没建，如果是建了的话你给我拆完，我要干净的地，我觉得这可以。

怀德说卖一万块钱的话，他愿意交一千块钱的地价，那里的基准地价是九百多块钱，差不多。按建筑面积算，有手续的就按五类用地走，不用贡献15%，没手续的贡献38%就完了。统统按基准地价来交。我觉得可以一试。

周其仁：这个要变成真正的解决方案早着呢，但是这是奠定一个方案的核心部分，如果这个模块是成立的，八九不离十的，我们才敢往上加别的模块，一直加到政府、文化、宣传模块，因为社会过程极复杂。但是你必须分解开来想问题，如果经济账都算不通，其他账是没办法算的。经济账算得通，有余地，咱们再往上加。

最后的政策方案不能太复杂，尤其针对农民的政策，一定要足够简明。太复杂就是在我们政府里头自循环，在里头复杂无比，这个科室到那个科室，农民听不懂，他不响应，最后他还在非法世界里生活。这样有很多人在法外世界，其实是我们政府的失败。

吴少芬：我原来想过大项目的问题，能不能让它转到像公益用地这样的操作方式，但是我没有想清楚。

余奕鹏：现在我们的储备用地不多，而且大多是零散的，有的是在生态控制线里。

周辉：第一是没有大块的地，第二是地跟规划功能不符。已有的大项目大多效率不高。

周其仁：这就是潜力能不能释放的问题。很简单，大项目就落在已有工业项目的头上去，搞不成就别搞大项目。全世界哪有1.5容积率的工业用地，修上花园、修上绿地？转让这个文章可大了，只要有甜头，他可以一层层翻上去，你看民间非法房子怎么翻上去的？

在座谁好好研究过工业用地，现在的工业用地产生多少GDP，产生多少税收，跟它土地的市场价值之间咬不咬得上？

孔繁昌：龙华新区的工业用地大概40平方公里左右，规划的建设用地只有110平方公里，占40%左右。

周其仁：你去全世界看看，包括最发达国家工业用地占他国土多大比例，你先把这个数拿来。我们国家两块地使用效率最差，一块是农村的建设用地，又低又矮，又破又烂，里头人还走了。第二块差的就是工业用地。

大项目就在二楼上，这句话很简单，就在工业用地的在盘整治中，你要告诉深圳的领导人，休想说再来个大项目就一马平川给你占

多少平方公里，这个年代结束了，除非你把深圳市界扩出去。

现在的大项目到处吓唬市长，你干吗让工业企业变成垄断者，现在全是十个市长追一家企业，企业家现在都被惯坏了，零地价，倒贴，这对工业发展也是不利的，工业不是在全成本情况下进行的工业活动，他等于是在拿补贴搞活动。所以为什么要有市场，市场就能解决这个问题。

咱们现在回过头来，在宝安地上找到面积比较大的工业用房，你摸一下底，他收益很差，设计一组政策，找一个好的工业地产开发商来跟他讲数，你看他让不让出来。政策对头了，供应的地会排队。

再来项目一定要有立体工业的概念，绝对不能搞什么平房、绿化地带、花园式的工厂。中国的土地怎么能够允许这样搞。就用2012版的规划，办公的、设计的干吗都在平房里，重型设备没办法放，但是工业里头大量的成品车间都可以上楼的。

如果你们真有兴趣把搞工业地产的人找来，把工贸的人找来，以土地为分母去看它的产出，划一个三六九等来，拿最差的开刀做试验。条件很简单，就从不流通变流通，从单一变组合，从低密度变高密度，政策方向是有的，现在问题是要找到临界点。

江晖：你刚才说的38%和62%，会不会以后把这个矛盾都集中到规划上面来？比如临近的两个村，凭什么你手里的地正好要建商业中心的，边上这个村正好是要规划建医院的？怎么解决这些矛盾呢？

周其仁：这类问题在任何一个现代城市都有。为什么政府要抽税，为什么要转移支付，就是解决这个问题的，不可能完全公平，这是第一条。第二，医院也是公共设施，你也享受了。第三，政府抽取的税在其他方面给你别的好处，所以政府抽的税每年就要在民生、在社会保障上逐步进步。

那你说导弹为什么修我家地上，这叫没办法，我给了你补偿，你就要尽公民的义务，三峡基地就修在这里，那就对不起，公共利益的面前是可以讲这句话的。你不能说每家门口都修成商业中心，那是乌托邦，没有这样的世界，那就要进行公民教育，公民也有义务、有责任，不能说为了你的权利让这个社会没办法运作，这都说得通的。铁道部去征农民的地，价格很低的，都给了。真正公益性的用地目前遇到的障碍其实很小的。

政策是普遍的，够条件您就来，因为这里头真正的因素是市场，没人往你这块地方放钱，你说啥也没用。但凡你有机会，就给你办。但是你算清楚了，交了38%，交了1/10，如果不是一个好项目，是不会轻易报到你这里来的。

孔繁昌：回过头来规划的压力会很大。

周其仁：成熟一批放出去一批红本，不够条件的至少不比现状差。因为他有个盼头，然后他就整天盯着市场，不会盯着市长了。把注意力转到找市场机会，只要你找来我就办。就像上市一样，虽然谁都可以上市，但是你不够门槛进不去。用不着什么一年完成，一年有那么五六个项目能够打开，它的样板一出来，人家就知道。人为了未来合法是合算的，也就把这个社会往合法的方向拉，不要丢掉将来合法赚大钱的机会。

一开始就要做一些很甜的项目、好项目，看着也舒服，算账也合算。京基100、汇一城都不错，要告诉所有村民合法是能够收钱的，你不要为了现在非法的小钱丢掉将来合法赚大钱的机会。这样就把非法、合法的对抗性活动平缓下来，这就是我们认为的解决方案。

然后大家就分头去找有没有好开发商、有没有机会，就想把这个城市建设好，这跟政府的目标是一致的。

土地整备也好、城市更新也好，首先政府在这块地里面能拿多少地，然后让你有钱赚，赚多赚少是你的事，你赚了我就抽税。

郑金平：土地整备实际上是几个方面，一是把地块效益最大化，二是把我想落的公共设施落下地，三是长远税收。至于政府能拿多少，这都是其次的。

现在的拆迁难度很大，在公共利益拆迁这块难度是最大的。他会这样想，为什么别人那里的商业拆迁能达到1:1的补偿，能够按照市场价补偿？我拿着补偿的钱可以买商品房，你这条路修到我门口，为什么不挪挪?

城市更新的补偿标准是最高的，不管你合法不合法。土地整备这块也有标准，但是比城市更新低，征地拆迁补偿标准是最低的。所以我们也在讨论，城市更新跟我们市政项目拆迁要不要统一标准。

这个症结我们一直没办法解开，现在恰恰是人家要什么东西我们给不了。违法建筑你不能补偿，深圳这里的违法建筑起码占90%，按照市场去走，那把违法建筑都消化掉我非常乐意。但是一条路过去可能是几公里长，总有一些地方必须得政府去搞的。我感觉这一部分我们政府要加大补偿，要尽快跟人家（开发商）接轨，这样才做得下去。

不同意不来，就拿这个东西来过滤一下，符合的你合算就来。政策是一视同仁的，你满足我就办，因为开头办都是最好的项目，一办成他就发出信号，什么信号呢？合法是有收益的。

我们现在为什么没法说服人家合法呢？合法有什么好处？另外就是合法有多困难？我们现在是合法很困难，这个不行、那个不行。全部行了以后好处不大。现在动力不够、压力也不够，后头要增加压力，牵头要增加引诱力，这件事情就容易促成。怎么增加引诱力，这

要看经验，他一合法、一上市价值就出来了。你看汇一城那个项目，如果这种公司越来越多，京基100越来越多，给老百姓讲话，就有故事了，不是抽象的道理，你看看人家有做成了的。

周辉：你的原意是希望让合法的人更多。从具体的操作层面上来说，我们给的政策要平等，要能解决问题。这个临界点确实我们要好好想清楚。我真的很同意你的观点，问题要简单化，大家都看得懂。从具体操作上、以后的工作方法上，这是下一个层面的问题。

周其仁：这些最后市场来定，我们谁也说不清楚，测算不了。你就把政策说好，你有市场机会，能符合这个条件就往这里放。

我们现在干的事是把对方造成垄断，把自己变成竞争。千万别你先亮剑说我先要干，我设计出政策看你们谁愿意干。还有一条就是真正公益性项目，要有一个一定比例的少数服从多数，要有一定的强制活动，这在城市建设中不能浪漫主义地把这条给撤了。

为什么我们政府在这个问题上不够硬呢？因为前面惹下这么一摊不能转的事儿，自己守法不严，就硬不起来，最好就井水不犯河水了，就在两个世界里生活了。但是从一个社会的现代化城市建设来说，这个东西不能完全不要的。我们前几年是有点滥用征地权、滥用强制权，高尔夫球场也上警察，它从社会公正来说讲不通的嘛。

总的来看，一是合法补偿要增加，二是征地范围要收缩。为什么土地利用效率不高？征地太容易，所以你看，马路修太宽了，绿道太绿了，你支撑不了的。工业厂房种这么多树，这是没有收入的。所以有的时候让你征地执行难度上升，就会谨慎地用征地权，征来的地就会好好地用，知道来得不容易。所以两头说，老百姓那头公益性的还得有一点国家法律，就是民主也是少数服从多数，也不是人人一致同意的。

周辉：其实设计这一套政策很重要，一是足够有吸引力，二是其实已经超过了政府的底线，要造成一种竞争的氛围。

宝安区房屋租赁情况座谈

座谈时间：2012–06–29 上午9:30—12:00

座谈地点：宝安管理局附三楼会议室

主要座谈人员：区综管办陈建平、福永综管所陈勇环、市场监督管理局马德滨、宝安管理局办公室叶文峰、基层服务科吴志峰、房产科郭珍霞、法制科刘标，市规土委岳隽、张立娟，周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人：李安宁

6月29日上午，由宝安管理局组织协调，保安调研小组与区综管办和市场监督管理局的相关人员针对出租屋的经营管理状况进行座谈。参加座谈的主要人员有区综管办陈建平科长（以下简称陈科）、福永综管所陈勇环所长（以下简称陈所长）和市场监管局马德滨科长（以下简称马科）。

周其仁：是不是所有厂房都是你们管？登记都在你们这儿？

马科：我们只管企业经营，厂房不管。登记是在我们这儿。

吴志峰：是工商局改过来的，工商局、技术质量监督局、知识产权局三个局合并。

马科：食品安全也在这儿，药品不在，药品是单独的监管局，食品监管的职能划到我们局了。

周其仁：先请陈科长给我们介绍，我们这次来是了解深圳土改，土改有一块涉及历史遗留问题，你们管的这一块都是我们非常感兴趣的，村里头住的大量人口都是深圳的建设者，但是楼宇由于历史原因有各种情况，我们希望了解一下房屋租赁管理的大概情况，你们认为这里有哪些问题？应该怎么解决？大概顺着这个思路来讲，中间有什么问题我们随时请教。

陈科：全区的出租屋是在全市直线管理的形式下展开的，租赁管理是租赁市场的行政管理，但是我们还肩负着社会管理职能，叫出租屋综合管理，所以我们这个机构划在政法委下面，属于政法委下面的副处级单位，我们机关编制不多，只有13个编制，12个公务员，一个副处，下属各个所设置在各个街道办，2005年把各个所按照块块管理划归到街道办，但任务还是一条直线，从市到区，到街道，没有其他部门来管这快，租赁业务就是这么一条线管下来。

根据5月数据显示，整个宝安区一共有住宅出租屋312万间套，有大有小，我们有一个社会管理职能，重点是在流动人口的管理，我们这个部门是2004年在组建起来的，把原来划归为公安对流动人口管理职能和住宅部门对租赁市场的管理，两个职能合到一起，当时想的是“以屋管人”，1995年开始国家要求进行法治政府建设，政企分开，党政分工。深圳的本地户籍人口和流动人口严重倒挂，比如像宝安，我们登记的户籍人口只有48.5万~48.7万，但实际上长年在这里的人口超过700万，登记在我们系统里面的数字就已经达到558万（5月底统计数据）。

周其仁：都是来租房的人？

陈科：对，不包括业主，仅是租住在出租屋里面的，而不是指厂矿企业，也不包括自住房，当年深圳有一个买房入户的政策，搞了一

段时间，没有大面积放开，也有一部分人没有户籍，但他自己买了房住在这里。

周其仁：也就是说总共是700万人，40多万人是户籍人口，实际上有600万以上外来人口。

陈科：我个人是这么估计的，558万人是面对面登记的。应该还有超过一百万人在外头，这里面的情况一个是自购房的，还有工厂、企业内部的宿舍，这一部分是直接向工商部门登记报告，还有一些是住在十元店、五元店等旅业式出租屋里，不归我们管，他们是直接向公安系统呈报。也不包括山头地角的流动性最大的边角人员。

周其仁：五元店、十元店列入工商管理吗?

马科：我们只是管有没有办执照，如果无照的话就会进行处罚，旅业这一块的行业主管部门是公安。

周其仁：但大头都在租赁所这里?

陈科：对，流动人口的大头在我们这个系统，我们采取以房管人，管理的房就是本地居民自己建设的房屋，也就是我们今天讲的违章建筑，现在有一个叫法叫作历史遗留问题，感情上容易接受一下。

第一，从本部门的管理工作来看，现在我就租赁管理的职责做一个汇报，人事局编办给了租赁部门八个职责：一是负责贯彻执行国家省市关于房屋租赁的法律法规和政策，结合实际制定相应的管理制度和办法。现在这个领域的最高法是建设部的一个法规——1980年的《城市房屋租赁管理办法》，至今还没有更新过，全国人大还没有相应法律法规。省里也有一个，最近准备修改，主要是从治安的角度，叫作《广东省流动人口管理治安办法》，深圳市也有一个1993年的《深圳经济特区房屋租赁条例》，原来只管关内，现在六个区都纳入

到特区内，都适用该条例。我们的一项职能是贯彻法律法规。这个条例修订过四次。还有一个我们一直在用的《深圳市出租屋管理若干规定》，一共就是这么三个法规在指导规范全市的租赁管理工作。二是要求我们依据条例和实施办法的若干规定，负责全区房屋租赁各项行政管理工作。三是调查处理房屋租赁违法案件。四是根据房屋租赁当事人的申请调处房屋租赁纠纷。五是根据房屋租赁市场价格水平，定期调查核实上报房屋租赁指导租金，这是我们市落实的市场指导制度，每年5月底或者6月初会公布，但是今年不知道为什么到现在还没有发布，价格区分很细，细到每一条街道、每一个路段都有对应起来的指导价，在网上查得到，在电视媒体、纸媒都要公布。六是负责全区房屋租赁法规政策执行和信访工作。七是负责全区房屋租赁市场调查、统计和上报工作，我们每个月都有报表。八是承办法律法规规定或区人民政府赋予的其他事项。

按照我们自己的感受，我也汇报一下我们部门对房屋租赁市场房屋管理的做法和情况，你给我们的课题，让我们准备的内容，我们很认真地开了两次会议，一次是主任办公会，让他给我们确定一个班子，第二是班子的人员研究应该怎么办。本部门不能够确认租赁房屋是不是违法建筑，因为根据条例我们能做的只是鉴定房屋出租行为是不是符合法律规定，至于房屋信息，必须由国土部门或其他相关部门给我们一个结论，我们才能够对应操作。

第二，汇报一下我们对房屋是怎么管理的，根据我们在实践中的感受，虽然我们不能做出法规性授权，没有权力鉴定这个房子是不是违法建筑，但我们心里还是有一点底的，房屋就在村里，我们的管理人员每天都走街串巷，还是知道一些情况的，从房屋租赁管理上来讲也能说明一些情况，有些可以做推测，为什么这么讲呢？因为在实践中我们对房屋管理是从2003年把房屋出租租赁许可调整为租赁登记备案，以前是租赁许可制度，2003年调整为租赁登记备案，租赁登记备案也设有条件，它是一种非行政许可登记备案。就是不需要批准，但

必须要来登记备案，不登记备案就会进行处罚，所以它又是强制性的，做老百姓很难，你说不许可，但我不做你又处罚我。宝安区经过这几年的努力，登记率现在达到了80%，就是刚才讲的312万间套当中的80%。所有的房屋信息都登记在册，他的出租行为我能够监管到80%。剩下20%也不是非处罚不可，有时候对他进行教育，如果他能够纠正违法行为，消除违法后果，就可以免予处罚。

周其仁：他来备案就行了?

陈科：对，进行登记备案，纳入管理，特别是在社会治安上要做出一些贡献，效果会更好，所以我们采取这个方法。他们配合管理很重要。现在每年备案数都在上涨。

周其仁：备案一次就行了吧。

陈科：不是，每一次租赁行为都要进行登记备案，就像进行婚育登记一样，每次结婚都要登记，不登记就属于违法。

周其仁：换句话说，不是对房屋到底是自住还是出租进行分类，而是说只要有租住行为，哪怕一个月这个房客就走了，再来一个就再登记一次。

陈科：对。如果发生了租赁行为，就必须在十日之内来进行登记备案，如果他不做就违法，违法就会进行处罚，难也就难在这儿。

周其仁：退掉也要进行登记吗?

陈科：租赁行为终止或变更也要进行登记，这也是基于深圳的特殊情况，户籍人口与非户籍人口严重倒挂的管理形势逼出来的，不然的话这些人在这里还是走了，发生了什么事都搞不清楚，人家说狡兔三窟，他有的时候搞五六窟，所以我们要堵住一窟。

周其仁：每个月报的时候，间和套是什么概念?

陈科：当时我们以为是个小事，后来这件事争了五年没争清楚，公安部门讲的每一间，比如我们的大会议室就是一间，这没错，但如果把这个会议室隔成几间以后就是套了。在我们来讲就不是这么理解，它有物理分隔，比如这个房子的中间有一扇门，把两间隔开的，租赁部门看来这是两套。

周其仁：定义不一样，但我问的是另外一个问题，比如他的房子一年就出租一次，我的房一年出租了三次，一个人来了又走了，又来又走了。

陈科：那你就得登记三次。总之可以知道有多少房有出租行为的。

陈所长：现在整个宝安区的每一个间套都有房屋编码，每一栋楼也都有房屋编码，相当于身份证一样，你的名字可以变更，但你的房屋租赁编码是固定的，除非你拆掉重建，你刚刚说的变更，变更的只是承租人的信息，必须要原来有记录的房间退出来以后再进入新的人员。

周其仁：实际上在统计上我们至少可以知道两个信息，一是每年纳入到可以出租的房屋有多少，二是出租的房客量有多少。

陈科：我这里都有统计数字，比如说5月，我们有一个出租屋综合管理系统，在该系统登记进入出租屋的人口有241万，离开出租屋的有210万，流动量很大，5月的人口流动率达到67.37%。这个信息每个月都有统计。

刘伟滔：这个全部能统计出来吗?

陈科：我们是面对面登记到册。

陈所长：住有管理，走有注销，要签字的。

陈科：现在最大的用处是用在治安管理上，否则宝安区的治安就乱了套。当年“5·12”汶川大地震时，有一些人联系不上家人，市政府马上找到这些人，统一起来对他们进行安抚，但是怎样找到他们呢？就在我们的系统里，不到三天全部找出来了。

全市有一个统一的管理系统，叫出租屋综管系统。因为设置了条件，所以登记了多少、备案了多少本质上是有区别的，比如登记，他提交的产权资料一定是真实有效的房产证我才能进行租赁登记，否则要么被禁止，要么是备案。有六类情形是禁止出租的：一是被有关主管部门确定为危险房屋不能使用的；二是已经公布拆迁公告限期拆迁的；三是无房屋权利证明或者市政府规定的其他权属证明的；四是存在重大消防安全和治安隐患的；五是无合法竣工验收证明，又不能够提供房屋安全鉴定报告的出租屋；六是法律法规规章或市政府规定不得出租的。除了这六种禁止出租的，其他的都允许出租，我们对它的管理情况是登记和备案。

如果备案的话，他提交的是产权证明不是房地产权利证书，而是产权证明材料。一开始规定必须由街道一级办事处开具才有效，后来发现面太大，开不过来，所以授权给工作站，各个社区都有工作站，是政府基层办事处的延伸，由他们开具也管用，我们也认为他具有使用权，但是不作为产权确认的依据，也就是说没有确权的意义，确权必须是国土部门才能够确定。这一类的量最大，我们也知道这一类当中主要就是所谓的历史遗留违法建筑。

第三，从近年来租赁管理的数据推导没有取得产权证明的量有多大，是个什么情况，我汇报一下。我把今年5月的数据跟去年5月的数据，和2006年5月的数据进行了比较，今年和去年5月相比，出租房屋

有五类，住宅、写字楼、商业用途、厂房和仓库，我们把所有的房屋出租行为和出租用途归纳到这五类当中，这五类面积总和加起来，今年比去年增加了6.58%。今年5月出租房屋的总量是10 750.2万平方米，也就是一亿多平方米，比2011年5月的10 086.6万平方米增加了6.58%，比2006年5月增加了101.67%，但是登记的面积减少了，今年的总面积比去年增长了，但是登记面积减少了29.57%，接近三成。今年登记的面积一共是1 205.9万平方米，占总面积的12%。

周其仁：这是什么道理?

陈科：后面还有几个数字，我结合起来进行比较，备案的面积今年比去年增长了13.97%，其中单位面积和私人的也进行了比较，根据房屋属性的不同，有单位的，也有私人的，所谓单位就是集体的、股份公司的，还有企业的，备案部分占得最多的就是私人房屋，达到53.4%，也就是私人房屋备案今年比去年增长了53.4%。这说明新增加的房屋中，超过半数是没有取得合法产权的。它只能备案，不能登记，因为要拿到房屋产权证书才能取得登记资格。

2006年的总面积是5 330万平方米，完成登记的有2 324.26万平方米，占地比例高很多。2006年是2 000多万平方米，今年是1 200多万平方米，这其中减少的部分，有拆了的，也有卖了的，还有改变用途的，比如东门那条街原来是厂房，现在改成步行街了，但是国土批不下来，所以它就从有权属变成无权属了。再加上旧城改造，改完以后不能取得确权的基本文件，所以只能对它进行备案。

周其仁：福永是不是有这个情况?如果跟2006年比，房屋楼宇当中有权属的比例在下降?

陈所长：应该这样理解，有权属的房屋，比如说厂房，因为市场密度大了，商业气息比较旺，他就把厂房改造成综合楼、商业楼，整

栋改造，但我们只能备案，他原来是有产权，但用途改成商业后我们只能由登记变成备案。

周其仁：也就是说改变用途后权属作废了？

陈科：权属没有作废，只是建筑本身变成了违法建筑。因为改变功能没有得到批准。2006年至今，全区房屋租赁总面积翻一番，达到101%，年均增长达到17%，但是其中能够提供合法有效产权证的房屋减少了一半以上，不能提供合法有效产权证的房屋增加了266%。不能提供合法有效产权证的只能进入备案状态。这部分增加的房屋以私人房屋占的比例最大，而且没有取得产权的部分增加的最多，达到700%多。私人房屋面积登记的部分也有增加，六年来增长35.67%，说明也办了一些房产证出来，但速度上稍微慢了一点。

第四，是对没有取得产权证的房屋如何管理的问题刚才前面已经说过了，就不再说了。

周其仁：请教一个问题，一个房子是备案的，也就是说它没有合法权属，另外一个房子有权属，登记了，这两类房屋在你们的管理当中，它在出租行为、社会治安方面有什么区别吗？

陈科：有两个待遇不一样，第一个是取得登记资格的房屋，在办理特种审批时是可以通过的，比如你要办游戏厅、网吧就可以。

周其仁：换句话说，有些市场机会不给那些备案的房屋。

陈科：我们在备案时分成六类，市场监督管理部门根据类别决定批或不批。另外，管理经费也不一样，对登记的只收2%的租赁管理费，而备案的按3%收取。

周其仁：从他们的出租行为来看，比如说都是租给房客，你们在管理上觉得有区别吗？

陈科：有区别。有房产证的房屋，要么是比较老和旧，因为房产证本身就是老和旧造成的，另外，这些房屋都在钉子的位子上，在很关键的位置上，而新产生的房屋不敢放在很扎眼的地方，要躲着。租金上也有区别，老房子的租金贵。

周其仁：在统计上能反映出来吗?

陈科：这一次我没有具体去查，如果以经验来看至少相差20%的租金，而且这些老房也进行了新建和改建。

周其仁：就是说由于手续不完备的房不敢盖在太耀眼的地方，也就是市场位置很好的地方他要躲开，所以实际上他的租金水平在市场上就会低一些，大概差20%，管理费要高一个点。

但是从安全、社会管理角度看，备案的房和登记的房有什么明显的差别吗？或者说手续不完备的房是不是更容易变成治安的麻烦？有没有这个趋势?

陈科：现在已经区别不大了，原来有产权证书的房屋，如果是原村民，基本上都是吃租金，不管事，他请人来管，专门有人做代理的，现在是一些物业公司在经手这类业务，我们现在想建立起来一个楼管员的队伍。

周其仁：从广州的经验看，这些公司发展起来以后，我们的管理成本可以下降，因为你只要管住几个物业公司就行了。

陈科：是的，我们现在鼓励他们统一招租，鼓励物业公司管起来，现在还是单独的个人行为比较多，公司还不是特别普遍。

周其仁：这也跟租赁市场的稳定性有关，如果你每个月60%、70%的变动率，这个业务想公司化很困难。我听说广州有一个小公司管三千间/套，而且管得非常有效。

陈科：前天在一个学术研讨会上有的同事提出一个想法，比他们的想法还超前，由政府注册一家公司，总公司管分公司，就像我们所里面一样，每个街道搞一个下属租赁公司。

周其仁：你刚才讲到的这八种职能，最麻烦的是什么事?

陈科：难度最大的就是工厂里面的宿舍，这个量现在不小。就在那650万里头的一百万中。难管就难在这些人的流动性很大，但是工厂对管理并不重视，我们曾经在23区查过几个工厂宿舍，卫生条件都很差，人员流动性也大。

周其仁：宝安的地面上有多少工厂的工人是住在厂内宿舍，有多少是出去租的? 哪个多?

郭科：住宿舍的多，应该有七成以上。

周其仁：总的流动人口650万，出租人口就有550万，怎么可能住宿舍的多呢? 你先告诉我宝安的工厂工人有多少人?

陈所长：我只能提供福永街道的情况，我们现在的实有人口是87万人，日常管理范围是71万人，工厂宿舍里有16万人，工厂里面的配套宿舍一个是充不充足的问题，如果充足的话，单身肯定要在宿舍里住，但有家属的肯定要住在出租屋。71万人里头，包括经商的、工业的，按照这样的统计，应该有三分之二是工厂为主。

周其仁：71万人的三分之二，那一定是比住在工厂内的16万人口多。一个是配套严重不足，还有一个是他发展到一定阶段，工人工资上来以后就不住工厂里了，这个趋势其实是好趋势，因为住在工厂里对工人的精神也是不利的，对社会管理也不利。

郭科：71万人里面有工厂整体租的，也是包吃包住的。

周其仁：这个统计分类看来还不清楚，比如我们问一个问题，宝安所有的工业人口居住到底是什么状态？哪些住工厂，哪些自己在外面租房，哪些由工厂集体租房，这个分不清楚吗？

陈科：分不清楚。

陈所长：我们现在的系统没有研究您所说的这一块。

周其仁：没关系，我们再回到这个问题上来，就是说有权属清楚的登记的房，有权属不太清楚备案的房，这两类房都在出租市场上，我们从市场管理角度和社会管理角度看，这两类房还有什么行为的差别？作为管理来讲，觉得哪一头难一点，哪一头容易一点？有没有这个区别？

陈科：还是登记类的管理起来方便一些。

周其仁：它利落、合法。换句话说这个合法性对他的行为有一些约束。

吴志峰：有一部分租客需要有房产证是为了方便孩子上学。

陈科：广东在全省推，深圳在这方面也做得不错，就是两免，流动人口免学杂费。

吴志峰：第一个条件是够不够条件入学，那天汇报说到我们现在学校的用地远远不够，我上次听说有一个学校招生的时候，大概报名的有600多人，计划招200多人，剩下的都要分到民办或较远的学校去，这600人是什么样的情况呢？可能只有一百多人是属于我们所说的一类，就是户口和住房都在这里，二类是有户口没住房的，最后一类是六类，六类就是户口不在这里，房产也不在这里，但我租赁在这里，所以申请入学时一定要拿到他们的租赁证教育局才认。

周其仁：这个租赁必须是登记的租赁?

陈科：备案也可以。根据他租赁时间的长短积分。但往往备案的业主不配合管理，当承租人需要办理入学手续时房东往往不配合，他制造一些条件，要么提高租金，还有一个说法很怪，叫喝茶费，你给我喝茶费我才办，都是无理要求，容易产生纠纷，所以管理上难。

周其仁：登记和备案这两类的房东还有什么差别吗?

陈所长：一般登记的是原居民比较多。

周其仁：在管理上你不觉得有很大的区别?

陈所长：实际上它们都是一栋完整的物体，管理模式也不一定谁胜谁优，我是原村民，有房产证，不管你，但备案合同的房屋是外地人，他比较珍惜投入的血汗钱，自然备案的楼对我们来说肯定会好一点。也就是说取决于人，不是取决于屋。

吴志峰：城中村的水、电必须要村委帮助解决，理论上违建是不准接水接电的，但是水、电他都能解决，他们照样没有压力。

张立娟：宝安区的水管理没有分装到每一户，是先分到村，村里是总水表，然后再向户收。

周其仁：就是违建藏在集体里头，你也不能停他，这是一个保护办法。

郭科：物业管理公司也上访过，因为中间有落差，要赔钱，他自己私下到户了，要收钱，但总表大于每一户加起来，他觉得自己贴了很多钱，这一块也信访过。

吴志峰： 当年有宅基地证、准建证，但是没有办房产证，这个时候你做备案还是做登记？

陈科： 也可以登记。

吴志峰： 你怎么认定哪些是合法建筑，哪些是违法建筑？因为你的概念是合法建筑登记，违法建筑备案。

陈科： 拿产权证的登记，有当年宝安县镇政府批的准建证和开工证，也可以登记。他得到了开工许可和规划许可，我就认。

吴志峰： 两办的收文回执你们都可以做登记？

陈科： 作为备案依据。

周其仁： 他们的立场我蛮欣赏的，在他们这里没有什么违法的事情，只有手续更完备还是不完备，完备就登记，不行就备案。

吴志峰： 他的观点是至少80%纳入体制内运行，而我们可能是倒过来。

周其仁： 这有一个执政理念问题，他的六类不能租，其实那五类是真的会对他人造成伤害的。但有一些是不伤害他人的，他也在这里参加建设，所以执法边界一定要守这条线。

郭科： 商品房出租，刚刚你说的有产权、无产权，大部分都是私宅，商品房也有出租，也进系统吗？

陈科： 进系统。属于自有房屋，有产权。

吴志峰： 现在是所有的出租屋都要做质量检测？

陈科：用于工业和商业这两类，也就是非住宅类，因为他的人和产物比较多。私宅一楼的小门店，200平方米以上要进行质检、消防审核。

周其仁：现在这里的房租是什么水平?

陈科：差距很大。

陈所长：比如福永，住宅分为五类，带电梯的可以达到16元/平方米·月，工厂厂房是9~12元/平方米·月，一楼商业贵一点，30~50元/平方米·月，二楼以上就降一级，可能是20~40元/平方米·月，根据不同的地段、商业价值的不同，有不同的价格。

周其仁：你说的某年6月的指导价，跟实际市场价差多少?

陈科：相差20%，调查出的统计数据×0.8作为指导价。

周其仁：我们要算宝安区所有这些房，包括老百姓自盖的房、历史遗留房和拿到产权证的房，它的市场价值是多少，只要有租金价我就算得出来市场价，你把未来的收益贴现过来，拿贴现因子算就算出来了。

周其仁：对于这些历史遗留的房东，他们交3%的管理费，如果登记的交2%，他一交这个费用，只要你一收，理论上就是承认我合法，他们有没有这个意识?

陈科：有这个意识，沙井原来有一个统计，有一家拿不到有关材料，就以曾经在我们这里办过的合同为依据，你政府都收了我的管理费了，难道还不承认我的合法性吗?后来我们在一个通告里讲了这句话，你提供的是使用权证明，不作为确认产权的依据。

办理租赁登记备案，有一个房屋租赁凭证。由我们机关开给他一个证，而且这个证在我们的系统里有登记，可以根据编号查得到它有没有效。

周其仁：换句话说，你使用、出租是合法的，但这个房子的所有权不是你的。他交了管理费以后，你给他发票还是收据?

陈科：有广东省统一行政收据。

吴志峰：你们管不管业主?也就是说房产证是办给张三的，张三把房子办给李四，现在张三不愿意办租赁手续，只要业主拿着房产证来就行了?

陈科：谁拿出产权证明就以谁为主，不管你是拍卖来的，还是买卖来的，总得有一个依据才取得使用权吧，我只是说他有使用权，但不能作为登记标准。

吴志峰：你登记的租赁人还是房产证上的人?

陈科：登记的是房屋出租人。合法的那部分如果变卖是可以更名的,备案的也可以，比如原来产生过租赁关系，现在业主变化了，比如说公司倒闭了，我把房屋抵押给你，你就是业主，但出租人还是原来那个出租人。

周其仁：过户吗?

陈科：要过户。

郭科：我听到你说出具证明是工作站出的，如果A卖给B的话我们肯定不给过户，因为违法嘛，但事实上已经流到B手上了。

周其仁：反正所有你们不办的事就可能工作站办了，只要工作站办，租赁所就认，这个游戏规则挺清楚的，井井有条。

周其仁：他们庞大的六千多人其实就是管理费养着，挺聪明的，用社会的资源把社会管好，而且从政法委、公安的角度，如果离开他们这个系统，深圳治安的抓手都没了。治理社会要从实际出发，要挑成本低的办法治理，要从效果来衡量，要从三个有利于来衡量。

周其仁：下面请工商讲一讲。

马科：我们这边主要是说一下关于登记注册的情况，现在主要是对场地的要求，根据有关法律法规的规定和市政府的规定，以下几种可以作为办理企业登记的场地证明，一是房产证，二是租赁合同，三是根据2010年10月27日深府办文件的要求，对没有取得合法产权证明的房子由区政府、街道办、社区工作站或社区居民委员会、物业管理公司开具场地使用证明来进行登记，这几种条件都可以作为合法的登记条件。

宝安到目前为止，市场主体一共有294 446户，其中企业有132 250户，个体户有156 391户。这是宝安到目前为止的市场主体情况，实际上注册量不止这么多，因为有一些企业办了注销或者是因为没有年检或有其他违法行为被吊销营业执照了，这个数字是存量的企业，现在还活着的。

周其仁：每年都会注销一大批吗?

马科：每年都会注销一批，也会吊销一批。

周其仁：每年的死亡率大概多少?

马科：正常办理注销的很少，很多都是通过行政处罚吊销营业执照。就按照有关规定吊销他的营业执照，这个比例比较大，很多企业

经营不下去了就跑了，没来办这个手续。

近两年的注册情况，2011—2012年6月25日注册的企业有42 917户，个体户是51 006户。我为什么要把2011年1月的数据单独列出来呢？是因为2011年1月之后根据深府办111号文，由社区工作站或居委会开具场地使用证明来办理营业执照的情况非常多，所以我把这两年的注册数据单列出来。我们大概统计了一下，深府办111号文发了之后，利用场地使用证明办照的企业有3万户左右，个体户有36 000户左右。场地使用证明实际上就是未取得产权合法证明的。

周其仁：他只要办场地使用证明？

马科：区政府、街道办、社区工作站、社区居委会、物业管理处都可以开。

周其仁：场地使用证明作为受理注册的依据？

马科：就是确认这个场地现在是谁在用，至于合法不合法我们不管，市府办发了文，只要这几个部门确认了谁在用这个场地我们就给登记。

周其仁：这是地方规定吧？全国的工商登记是不是要求场地有一个权属？

马科：这是便民措施，2010年12月27日的深府办111号文。

周其仁：2010年之前怎么处理这个问题？

马科：2010年之前登记，自有房产的交自有房产证，如果是租赁的就交租赁合同，这个场地到底能不能办租赁合同就由租赁部门把关。

周其仁：登记也行，备案也行，只要有租赁合同你们就认？

马科：对，深府办这个文发之前我们就认这两种，深圳市人大立法有一个租赁管理条例。

周其仁：所以土地方面、房屋方面的历史遗留问题听起来对房屋出租、工商没有什么实质影响？

马科：在深府办111号文出台之前影响还是比较大的，因为很多情况办不了租赁合同。

周其仁：也就是说深府办111号文以后比租赁合同还放宽了？

马科：实际上是放宽了，由我说的那几个部门出一个确认这个场地是谁在使用就可以了，现在开得最多的就是社区工作站和社区居委会。

周其仁：中国真正的管理就是村。实际上这个东西比原来的租赁合同还宽，他拿不到租赁合同也有可能拿到场地使用证明。

马科：实际上这个政策是我们局起草的，目的就是鼓励投资、便民、活跃经济，因为当时的背景是很多企业、个体户经常会遇到很多情况，比如他的场地不符合办租赁合同的条件，或者是其他一些原因办不了租赁合同，没办法办营业执照，我们在管理过程中也受到很大困扰，一个是“清无”（清理无照经营商贩）压力非常大，每年都要出很多的人力去“清无”，还有一个是造成安全隐患和财政收入的流失，也造成不公平竞争，所以我们向市政府汇报之后代为起草了这个文，经过市长办公会议通过之后以市政府的名义下发。

周其仁：目前从深圳实际情况看，完成登记的商户和公司，是不是还有一些是不登记的？

马科：现在还有，但是现在这个比例已经越来越小了，因为你办照的条件一旦放宽之后，能办的都会来办，再加上我们对无照经营一直以来打击力度很大，是我们日常监管的主要工作。

周其仁：合法户占总的做商业的户多少比例？无照户有多大比例？

马科：没有具体统计，我估计有10%，比如说他这个店本来是有执照的，经营一段时间之后转让了，新接手的人也没有一开业就立刻来办，有一个过渡期，这样有照就变成无照了。

周其仁：你说你们打击无照，用什么办法？普查还是听举报？

马科：每个街道都会有市场监管所，巡查人员每天的工作就是下去检查，包括无照经营和其他违法行为，比如制假、造假、食品安全等，在检查当中如果发现了哪种违法行为，就会针对哪种违法行为采取措施。

马科：我来回答几个疑问，第一个是给违法建筑发了多少工商营业执照，我们没法统计，因为我们不知道哪一栋是违法建筑。每年收入多少，占同类工商部门收入多大比例？现在工商部门是不收费的，以前对于个体工商户是收取管理费，后来国务院发文取消了，我们所有的经费和人员工资都是财政预算拨款。现在还收收注册登记费，国务院去年发了一个小微企业行政事业性收费免征的通知，他们现在来注册，只要提出申请我们就免掉，深圳在这方面执行得比较彻底，只要中央有通知我们就第一时间照办。

还有一个问题是市场监管对违法建筑中经营行为的管理办法。来之前我也跟市局法制处联系了一下，没有专门针对违法建筑经营的管理办法，我们是根据国家相关的法律法规，跟企业所在的场地没有关

系，主要是看你的经营行为有没有违法，你经营行为违法我就根据相关规定进行处罚。

违法建筑跟我们也有一些关系，因为它是违法建筑，办不了租赁合同，办不了房产证，造成大量无照经营。111号文之后这个问题基本解决了。现在无照经营率很低，只有我刚刚说的情况比较多，比如新建的房子，没有立刻来办执照，他可能边经营边申请，造成无照经营，或者是转让造成无照经营。

如果公司做大了，要改成股份制公司，在工商注册这一块来说是一样的。

周其仁：证监会有没有要求?

郭科：我知道有，他要资产打包，以前有很多遗留问题找过我们，包括农行，要我们解决确权问题，最后不知道是怎么解决的，因为它也上市了，我们没有给它确权，也没有影响它上市。

周其仁：有好几种情况，租的房子影响小一点，如果你要把房产作为资产打包进上市公司，要求很严格。

郭科：工商的理念跟我们不一样，他们是全面放开。

周其仁：不是放开，而是能让他有合法性就让他有合法性。

郭科：反过来说，我们的遗留问题的土地和遗留问题的建筑是不是也能合法地参照这种思路？我亲眼看到的，营业执照不影响，租赁不影响，我们现在收的是房产流转税，这一块就落掉了，因为他私下在流转。还有就是地价，还有一个是抵押融资，他不能抵押，不能贷款。毕竟是违法建筑，我们执行规划到位时跟他谈，实在不行我可以启动法律程序，我们的思路跟他们不太一样，因为我们管理的是房屋，马上合法化以后变现的价值差异很大，思想没有他们那么放开。

周其仁：也不能说一吹风马上合法化，这个口号太鲁莽，但是刚刚听马科所说的，他们也不鲁莽，他把对他人造成损害的行为还是剔除在外。粗放地讲有两类违法行为，一些是损害了他人，一些是仅仅损害了不合理的规定，没有损害他人。政府要管的是真正对他人和社会公众利益造成损害的。直接损害如果严格挑是有的，因为你不是合法建筑，所以没有报建，没有质量检查，没有合格工程师给你指点过，可能里头有隐患，这个隐患可能对他人造成损害，问题是有的，我们一到宝安来就问有没有听说过违建倒塌、砸死人了，好像比例很低，如果是这样的话，说明这个隐患理论上有，但事实上隐患量不那么大。

郭科：建筑年限还没体现，大部分违建都是近几年建的。

周其仁：这也有可能，所以我们的法律法规尽量让不损害他人的行为合法化，你跟他作对就是跟自己作对，他是人民，他如果合法化，赚钱了，就会来交税，我们事实上没有理由管人家，因为你一管，人家就会举证说你政府已经收了我的钱了，为什么说我不合法？所以说首先还是执政理念的问题，其次才是技术问题，今天听起来这几个都是非常好的东西，一个是场地证明，村一级开就行了，另一个是有租赁合同，都不构成让我们现在一团乱麻的历史遗留问题，也没有影响明天的发展步伐。

郭科：最核心的问题就是房屋质量和消防，我们是基层人员，跟市层级考虑问题不同，历史上宝安区制定了很多遗留问题处理，1995年、1996年违法用地、违法建筑都出台政策了，但到后面分成两类，产权登记遗留问题和违法建筑遗留问题，违法建筑分为两规和新两规。我们担心的是，因为以前发生过大火，把登记部门也扯进去了，如果能对全市违法建筑的安全性做一个分等级的认定，具备使用条件的就给他放行。而且我们登记的年限比较久，不知道建筑的安全使用寿命有多长。

周其仁：分类以后还会有隐患，那就要请专家系统估概率，然后跟保险公司谈，将来能不能提供一个险种，如果是历史上的违章建筑，我们现在倒过去怎么查，它里头还有在某个概率内的危险，看看能不能发展出一个险种来，到那个时候办手续，我们能查的查，查不清楚的要买一个保险，只要买了这个保险我们就纳入，因为一出事就有商业保险来支持，这个都是解决问题的思路，我们在研究当中已经列入了，这个让保险专家来听就很容易解决，就是概率问题，如果概率很高，保费就收高一点，如果实际上概率很低，你为什么仅仅因为这个环节就让很多能做的事情不做呢?

今天下午他们先去跟工程师谈，楼造起来以后倒回去查到底能不能查清楚，多少成本能够查清楚，这个清楚以后，剩下的问题就是设计一个保险险种，跟保险公司来谈，搞不好这是一个很大的险种，你看你这里有多少违章建筑面积，这是好生意啊，而且将来列入办证的前置条件，如果你是违章建筑，当时查不清楚，那怎么办呢？我先有工程师给你查有没有大隐患，小隐患怎么办？买一个保险，只要这个保险定价合理，为什么不做这个事？你满足条件，就纳入候补程序，我们现在要把各种技术的可能性都解决，最后留下的是政治决定，你愿不愿意干这个事，我们不管政治决定，政治决定是书记、市长们管的，我们解决的是只要你想干一个事，能不能干得成，如果你想干就干得成。

郭科：其实我们以前很大胆地提出过合法化建筑也好，产权登记发证也好，彻底把质检、消防剥离，因为质量跟登记合法建筑本身没什么太大关系，但是跟上位法有冲突。

张惠强：如果我是一个外来流动人口，在深圳打工，租在一个房子里，已经进入备案或登记系统，除了刚刚提到的教育方面以外，还有没有别的方面?

陈科：比如办居住证，现在整个广东省在推行居住证制度，深圳2008年制定，2010年开始正式施行《深圳市居住证制度》，替代了过去的暂住证，要办理居住登记，就必须要有居住地址，一定要有地方住才能办理居住登记，就像刚才马科讲的，你要想在这里进行经营活动，就必须有场所，怎么证明呢？必须要拿出东西来，比如租赁登记合同。还有就是为社会群体提供公共服务的，政府正在研究，在这里教育、就业、培训，包括驾驶证和资格证书管理也跟这个相关，目前正在研究。

郭科：现在深圳全放开了，居住也好，经营也好，办厂也好，办企业也好，跟建筑合法不合法没有关系，唯一的就是抵押不行。正常来说你在深圳想干吗都不受阻碍了，除非你想有合法化产权。

陈科：我们觉得违法建筑影响最大的就是安全和城市发展规划，这两个是最要命的事，刚才郭科也讲到，我们担心的问题现在还没出现，但这个隐患是客观存在的，只是现在没有暴露，没有成为事实，没有让我们看到。居住安全、财产安全、建筑安全都很难讲，毕竟没有经过规范的检测和规范的设计，再加上施工没有经过监理，有没有偷工减料谁知道？而且是抢建、围建，三天一层，水泥标号到不到位都顾不上。还有一个是规划，楼距很近，握手楼，一旦发生火灾，根本展不开救助，这才是真正要命的事儿。

刘标：对企业上市有影响，如果是违法建筑的话，有违法行为的，在证监会那里是过不了关的。

张惠强：比如我是这里居委会的人，我的公司要上市，尽管这个公司跟这个村没有什么关系，但未来也会来这个村查有没有违法建筑吗？

郭科：没有去村委查。

刘标：违法建筑不一定影响他上市，但他自己盖违法建筑是不行的。

张惠强：您刚刚讲你们的工作跟政法委、公安系统的关联很紧密，但是广东现在又成立社会工作委员会，跟你们之间是什么关系?

陈科：这个部门也搁在政法委系统里，政策研究层面的工作多一些，对社会管理、社会服务的部门进行协调。

李安宁：都是村民建的，违建的和合法的质量安全隐患是不是存在很大差异?

陈科：从目前来看，产生过一些纠纷，如果说有区别就是在这个地方，违章建筑更容易产生租赁纠纷，是由质量、结构带来的纠纷，比如刚才说的握手楼，它就是没有经过规划审批，中间的间隔不够。

刘标：工程质量有没有问题?

陈科：工程质量也有一些问题，比如墙面脱落。

陈所长：现在原村民不喜欢办房产证，因为不能抵押，又不能转让，对他来说我要的是这个母鸡来生蛋，只要生蛋，他的生活来源就不用担心了。

张立娟：刚刚你们说有312万间（套），有编号，这个编号是怎么样的?

陈科：市里有一个房屋编码系统。

陈所长：现在一栋楼是19位码，到了这栋楼就是25位码了，是唯一性的，你这栋楼叫什么名字无所谓，但房屋编码是变不了的。我们主要是为了人口管理、社会管理。

张惠强：这些网格化工程对犯罪率等会有重大影响吗?

陈所长：出租屋登记网格化管理到位以后，像我们街道去年就查了30多个通缉犯，全区就更不止了，可以通过实时比对系统查到这个人在哪里，掌握他的规律以后当场就可以抓捕了。

陈所长：其他省市的法院、检察院提信息，他们不到派出所，直接到我们部门来查，保险公司有一个赔偿标准，当事人都要求到我们这边调取信息，这样索赔的标准就不一样了。我们现在是街道这一层管理，计生也承包下来了，我们帮他们协助采集信息，提供给他们用，是购买服务的形式。

张惠强：比如我是来这边租房子的人，你们采集到我的信息，采集到什么程度？有多少项?

陈科：整个信息登记表有26项，一定要登记到位的有8项，姓名、籍贯、性别、学历、户籍所在地、现居住地、现服务和工作场所。

杨继伟：有照片吗?

陈所长：必须要拍照。

陈科：如果没有照片的话就当场用手机或相机拍，没有照片，录入系统是不算数的。

岳隽：你们每天都会跟各式各样的人打交道，据你们的了解，他们对房子合法、违法有什么想法?

陈科：应该说他们在这方面的概念不强，只有业主自己才有感觉，如果他租这个房屋的用途是办理营业执照、开办公司或特种经营，就会很关注，一般的居住人员不太关心。

杨继伟：这部分违法不违法在租赁价格上有没有体现?

陈科：体现不出来，价格取决于物业的档次高不高，配的家具全不全，位置好不好，交通方不方便，去年地铁线一开通，租金翻倍涨。

张惠强：那2%、3%是根据指导租金来的吗?

陈所长：那个是征收租赁管理费，通过市人大立法，指导租金和租金比对，如果指导租金高于租金的话就按照指导租金计算3%或2%，如果是低于租金的话就按照实际租金来算，因为当事人有侥幸心理，想少交一点税。

沙井街道壆岗社区访谈

座谈时间：2012–07–01 下午15:00—16:30

座谈地点：壆（xué）岗社区股份合作公司会议室

座谈人员：壆岗社区书记陈桂洪、妇女主任、机建办主任、副总经理（分管财务）、街道办副主任（主管城建）文旭平、街道执法队娄队长、街道办城建科科员，宝安管理局副局长周辉，规土委岳隽、张立娟，周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人：李安宁

7月1日下午，由宝安管理局协调组织，保安调研小组到沙井街道壆岗社区座谈并参观了该村统建楼盘壆岗盛芳园。参与座谈的主要人员有周其仁老师、壆岗社区陈书记、街道办文主任等。

1979年之前，塱岗村是种田的单一经济模式，当年土地面积3.06平方公里，早年土地对于村里是个负担。现在总面积2.6平方公里。1979年开始到20世纪80年代初期，村里从单一农业经营开始引进来料加工。在这种模式中，村里提供建筑面积，引进公司进来办厂，实际上属于出租厂房。起初村里把放稻谷的仓库改为厂房，后来在地上盖起简易工业厂房，到20世纪90年代初期开始建设有图纸有设计的工业厂房。2004年城市化转地以后，塱岗的土地该建的基本上已建满。现厂房和私人住宅建筑共有150万平方米（概数，不是完全统计），集体收益主要来自厂房出租，私人收益来自住宅出租。

塱岗现在主要有几种建筑：第一种是从新中国成立前到现在的旧屋村，现在基本上百分之百租给外来打工者。第二种是村集体建的多层住宅楼，有图纸设计但没有申报手续，已卖给社会。第三种是统建楼，有图纸规划，人防设计等都符合要求。住宅分以上三种，厂房只有一种，但建筑质量从开始的简单厂房到现在的标准厂房不等。

最早的私人建筑有广东省发的宅基地土地证和房产证（红色证书，但与现在讲的红本不同，早年广东省政府实行房地分离的政策），当时还属土地集体所有时期，土地划给个人使用不可买卖，但可抵押（现在的绿本不可抵押，所以红本换绿本以后，权利变小了），无使用年期规定，当时该红本的拥有率很高，但也存在发证不严格，无房即领证的情况。当时还是1993年之前的宝安县，有的发了证有的没发，这些证书已经在两规处理时被收回。1994年之后，深圳关内和关外均变成房地合一。

塱岗村共有500多户，1 825人，外来人口5万多人。现在抢建多，也是为了满足外来人口的居住需求，否则建了也没人住。2004年开始有一个办了手续的旧改项目，把原来建有一片旧厂房的7万平方米的土地拆除重建成商品房楼盘，该项目2005年立项，2009年动工，是深圳

市20个旧改项目之一，它把原来集体旧工业区土地套用非农指标改成商业楼盘，与合正汇一城性质和模式一样。

书记说不理解政府违法建筑的认定规则，以前是村集体土地，村民自治，不属于非法建筑。现在农村城市化以后，如果不承认以前的政策，就被认定为非法建筑。1999年之前叫违章建筑，1999年以后叫违法建筑。按照国家规定农村一户一栋480平方米是没错的，但按照农村理解，兄弟分家立户以后，每人应该获得一处住宅。一户一栋的政策村干部可能记得，村民不一定清楚。1993年之前的宝安县政府时期，镇政府有城建办，当时镇政府有权做规划方案（各村把住宅区规划上报），然后报到县建设局审批，通过后镇政府可组织实施。一般来说，6层以下建筑在镇政府报建即可，6层以上要到县建设局报建。当时报建后，有钱的建了，没钱的没有建。但撤县建区之后，市政府开始控制土地，1996年左右市政府出文件控制镇里开发土地，不再承认1993年前宝安县镇政府报建批准的规划许可证和建设许可证。市政府在处理历史土地问题上有政策的前后不一致和脱节。后来，市政府每出一次政策，下面便有一次抢建高潮。包括老房子在内，现在每家基本上都有多栋住房。

当年转地时，由于村里土地基本已经建设利用，所以只转了一个10万平方米的公园。现在城市更新政策基本上村里满意，不用“招拍挂”，可以自己开发，只要补交一个优惠地价（容积率在2.5以内，补交基准地价的10%，在2.5~4.5补交30%，4.5以上交全额基准地价）。但是受到指标数量的限制，将来可以开发的土地非常有限。

现在跟华盛公司合作开发的城市更新项目，村里以7万平方米的土地、非农建设指标和旧厂房为代价，而华盛公司负责投资开发。合作完成后，村里得到30%建筑物，总收益5亿元多一点（开发的税费和地价等费用均由开发商承担），该项目中村里1平方米总收益约为7 000元。开发后，土地纳入国有土地管理系统，业主拥有70年使用期。

从2011年开始，塱岗开始做一个产业结构调整的规划方案，把整个塱岗2.6平方公里的土地做整体规划，花100万元请咨询公司完成。书记认为整个方案中产业机构调整的部署是没问题的，关键是立体空间规划的问题。现在准备花1 500万元的费用（费用由合作开发商支付）来做立体空间的设计（包括整个项目的开发费用及可能性研究）。计划设计完成后，以整个规划为依托，与政府来谈判相应的开发政策。如果整个项目开发，村里大致可以同意10%收益给政府、30%多的公配土地且按要求缴纳所有税费的条件，但是开发的物业产权一定要完整（红本）。整个项目村里成立一家公司与开发商合作开发，计划总开发年期为25年，总投资600亿元，分期开发完成。

关于拆迁补偿的问题，现在的旧改项目拆除了差不多10栋私宅，具体按1:1的面积赔偿，开发商同意这种赔偿标准，但是并没有很好的解决不同违建程度的村民间的公平问题。周其仁老师建议先对全村村民的建筑情况进行摸底，制定政策时不要触犯大多数群众的利益。不应该按线性比例赔偿，要处理好补偿的公平问题。

塱岗村现人均每年分红2万元左右，股东数目已固定（以2004年12月30日为界），老人家去世股份可以继承。塱岗分红水平在沙井街道处于中等稍偏上的水平，村里人口基数大，分红总额不小。村集体主要收入靠出租厂房，刚刚处理完一起台湾老板无法支撑工厂运营而跑路的事件，该工厂有350个工人，现通过法院没收财产、拍卖设备来追回租金。该工厂空置的厂房还有人来租。从厂房整体经营的情况看，没有出现厂房大面积空置的情况，今年的行情较旺，空厂房比去年还少且租金比去年高。

塱岗的统建楼盛芳园总建筑面积46万平方米，基本上以亏本的方式分给村民住。盛芳园楼盘共有1 600多套房，村里500多户平均每家拥有两套住房，还有约一半住房以高于村民价格卖给非村民来为项目融资。从户型来看，最大的户室有320平方米，最小的80多平方米。项

目实施由董事会决议通过，2007年动工，2010年12月31日建成，总投资10亿元，建筑商有垫资，现在还欠建筑商项目建筑款4亿元。现在村民们把原来的住宅租出去，自己住到了统建楼里，村民也可以买卖统建楼的房产。从市场上来说，统建楼没有手续，交易的数量和租金低，投资成本没少，但收益要少一点。统建楼低于成本卖给村民，村里一个楼盘亏了两亿元。当时村里主要有两块空地，一块建了统建楼，作为福利分配给村民，另外一块4万平方米的土地已投资几百万元，但因为没有手续，几年前已被政府要求停建。

蚝二村股份合作公司访谈

时间： 2012–07–02 上午

地点： 蚝二村股份合作公司五楼会议室

参加座谈人员： 陈伟峰（深圳市蚝二村股份合作公司董事长，村支书）、文旭平（沙井街道主任）、周辉（宝安国土局副局长）、刘伟滔（地政地籍科）、岳隽（深圳市规土委发展研究中心）、张丽娟（深圳市规土委发展研究中心）

走访者： 周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人： 杨继伟

座谈开始前首先由播放蚝二村宣传片，播放完毕后由周其仁老师提问。

周其仁： 这是自己拍的吗?

陈伟峰： 文主任对我们的肯定让我们感到有愧，因为论经济实力，我们社区还是最差的。首先欢迎周局长和北大教授来到我们社

区，沙井是2004年城市化的，刚才文主任也提到了城市化之前蚝二村是什么状况，蚝业大队分出来四个村（蚝一、蚝二、蚝三、蚝四），当时是没有土地的，如果是农民的话就有耕地，是渔民的话就有宅基地，我们什么都没有，所以叫蚝民。为什么“沙”字头有土地呢？我小时候听说如果你想做农民，就划到沙二村，如果想做蚝民就划到蚝二，有时候两兄弟都不在一个村。

周其仁：是自愿选的?

陈伟峰：以前分成分的时候，有的做农民，有的做蚝民，当时你喜欢哪一个就去哪里。

周其仁：蚝民住哪里?

陈伟峰：也是住在旧区，所以我们的旧区有蚝民也有农民，插花地。

周其仁：宅基地呢?

陈伟峰：产权都是以前留下来的，当时分做蚝做农，你自己选择，但还是在这个地方做，所以我们现在的旧区叫插花地，有农民，也有蚝民。

周其仁：蚝民的宅基地也是分给他的，标准跟农民是一样的?

陈伟峰：一样，但是我们没有耕地，只有蚝田。

周其仁：就刚才主任说那个时候一亩按一万元的价征用了，当时人均有没有一亩蚝田?

陈伟峰：不止一亩，当时面积很大的，具体数据我不清楚，按照以前的补贴好像补了3 000多万元现金，1.1万元/亩。

陈建奇：每个人平均四亩。

周其仁：后来一次性全部征用了，搞港口，搞机场？

陈伟峰：对。

周其仁：然后你们就转型。

陈伟峰：对。

周其仁：刚才有一个细节很有意思，你们可以买到一些地？

陈伟峰：当时买地的概念不是很热，因为刚刚开发，不知道亏还是赚，那个年代老书记心里也有压力，买了地要发展，如果发展得不好，负债很重，当时只买了一点。

周其仁：向谁买？

陈伟峰：周边的村，买来做厂房，好的地人家不卖给你，所以我们买的地都是边角料，位置不太好。

周其仁：当时怎么个买法？是买使用权的年期？

陈伟峰：对，有的买50年，年期很难定的，有的合作开发，几十年以后就不是你的了，现在我们几个村都有这个情况，跟其他村合作，合作50年或者30多年之后，地和建筑物都归人家所有，几乎一无所有，现在蚝业几个村都面临这个困难，我们写了很多报告给政府，包括区、市，怎么解决这个问题，我们以后都没地的。

周其仁：像港商过来做BOT（建设—经营—转让）一样，你投资修公路，多少年归你收费，多少年以后就交还了。

陈伟峰：差不多。

周其仁：年期不一样，有30年，也有50年的?

陈伟峰：对。也有一部分是永久的，比如我们的宅基地就是。

周其仁：宅基地是永久的，但是工业厂房是年期的，30年、50年不等?

陈伟峰：对。

周其仁：你们用补蚝田的款去买的?

陈伟峰：对，当时是这样发展的，也向银行借了钱来建，当时买的地条件也很复杂，现在确权盖章时他们不给盖章。

周其仁：也有手续不完善的?

陈伟峰：对，这也是接下来发展的瓶颈，有的村不想给你盖章，你不盖就确不了权，因为我们使用了20年之后也有的地没有明确，但是他不明确也不给盖章，所以当时我们说这种地的情况应该给我们主动权。

周其仁：权属不清楚。

陈伟峰：权属是人家的，人家不盖章，我们就没法办证，现在我们拿不出一个证来。

周其仁：所有厂房没有一个证?

陈伟峰：对，蚝业几个村都很糟糕。

周其仁：你们现在有多少平方米的厂房?

陈伟峰：30多万平方米。

周其仁：但是没有一平方米是有清楚的权属?

陈伟峰：这就是我们发展面临的困难。

周其仁：宅基地有多少?

陈伟峰：宅基地没有，只有隔壁的楼盘了，我们的人口有800多人，在香港有2 000多人，所以我们建这个楼盘也是为了解决旧村民的情况，旧村每年都被水淹，我们当时提出旧改，如果旧改，我们村民去哪里住？所以我们提倡异地重建，建了以后再旧改，这样比较容易，但当时政策不允许。我们买的那块地，按照以前的做法，“一户一栋”分给他们宅基地建，但后来班子成员考虑到这样不符合城市发展，“一户一栋”占的面积比较大，所以我们改了一个方法，就是统建上楼，到目前为止，只有很少一部分原居民在其他村买了地，以前我们开个会、发个通知，天气好才能开会，因为没地方，只能露天开。

周其仁：这块地现在是什么性质?

陈伟峰：也是跟其他村买下来，签了一个合同。

周其仁：有手续吗?

陈伟峰：没有手续。

周其仁：这块地有年期吗?

陈伟峰：没有年期，因为都是宅基地，等于买给村民一样。

周其仁：多大面积?

陈伟峰：5万多平方米。

周其仁：什么价钱?

陈伟峰：均价500多元一平方米。

周其仁：哪一年？

陈伟峰：2002年，它的功能是住宅用地，它分成一块一块卖给其他人了，我们是村里整个买下来，只不过不是按照原有的"一户一栋"分给他们建，因为这样很浪费，我们是统建，集中解决，防止以后拆旧建新浪费。

周其仁：买这块地有没有合同？

陈伟峰：有。

周其仁：公证过吗？

陈伟峰：没有，就是两个村签的协议，村与村之间签一般都没有问题。

周其仁：要报批吗？

陈伟峰：我们的手续不是很规范，以前的情况都是这样的，所以现在我们要求政府最好要规范，以前一个地就是这个地方的，谁用就是谁的。

周其仁：不需要找周局长吗？

陈伟峰：找了，我们也报过规划局的，我曾经去过几次区规划局。

文旭平：当时的报建停了十多年，不受理。

周其仁：我们在其他村也听到过。

陈伟峰：我们去报过，当时用“一户一栋”的指标套进去，但他们说超过五万平方米区里面没权批，我找过区里面的领导，没有答复，后来找过规划局，也没有答复。

周其仁：其实你们还是希望有一个完备的手续，有手续、没有手续有什么区别?

陈伟峰：一个区别是安心一点，还有一个是以后的继承问题，我喜欢给谁就给谁，但没有完备的手续，村里面老是担着这个负担，就好像村里总是当和事佬，如果一牵扯到法律的问题，就没得说了，所以我觉得还是规范好。其实从正面来说我们为政府减轻了很多负担，不用政府掏钱，不用政府解决，我们能够负债，跟银行借，提前建保障性用房。

周其仁：借了一些钱建的。

陈伟峰：建统建楼时借了很多。

周其仁：什么银行?

陈伟峰：农村信用社。

周其仁：大银行借不借?

陈伟峰：当时很难借。

周其仁：工行可以吗?

陈伟峰：都不行，只有信用社可以，信用社为农村发展做了很大的贡献。

周其仁：信用社需要抵押品吗?

陈伟峰：信用社是原居民投资组成的，他们知道我们的历史，知道我们的情况。

周其仁：所以同意了?

陈伟峰：不是同不同意，而是够胆去执行，国有四大银行都不够胆贷给我们，我们没有合法的证件。

周其仁：也没有抵押物?

陈伟峰：没有。

周其仁：但是知道你们的历史。

陈伟峰：我们说话算数，没有出现欠钱不还的情况。

周其仁：贷了多少钱?

陈伟峰：全部加起来4亿多元，一期一期建，先是村民集资，然后做一点基础，分批收钱，不够的再向银行借钱，我们卖给村民是1 350元/平方米，低于成本价，因为原村民没有什么经济能力，区里面发展得好，他们得不到实惠的，因为卖房都是1万多元一平方米，一套房就要200万元，他没有能力买，只有我们帮他解决这个问题。

周其仁：1 000多元一平方米，他买到手了?

陈伟峰：对。

周其仁：有什么权利?

陈伟峰：权属给他，我们签订了合同。

周其仁：你给他办证吗?

陈伟峰：如果政府有政策，我们会给他申请，但费用还是要他付。

周其仁：就是他愿意付费?

陈伟峰：对。

周其仁：但是他有拿到凭证吗?

陈伟峰：村里跟他签购房合同，还有收据，因为都是他们的物业，也是他们的资产。

周其仁：他买到房以后可以干吗？可以出租吗?

陈伟峰：可以。

周其仁：可以卖吗？过户怎么过?

陈伟峰：卖就比较复杂了，挂在他的名下。

周其仁：他们俩再去订一个合同?

陈伟峰：对，比较复杂，所以你这次来调研是最好的，怎么给他们一个出路。

周其仁：买了以后发生转让的多不多?

陈伟峰：很少，因为他没有地方住。

周其仁：平均一户人家买了多少平方米?

陈伟峰：有股份的75平方米/人，如果超过了就收二类价2 300元/平方米，收回成本价。

周其仁：最多可以买多少?

陈伟峰：以一家四口来说，可以买到两百多平方米。

周其仁：只要他愿意出这个钱就可以买?

陈伟峰：对。

周其仁：两百多平方米是一套还是两套?

陈伟峰：有大有小，有的是买一个大的，再买一套小的。

周其仁：昨天我们在壆岗，那个书记说差不多每户都两套。

陈伟峰：壆岗是农民的村，他们有地，一家人耕地十亩、八亩，我们村比较落后，你看我们的负债率很高，当时我上来时负债率达到百分之七十多，压力很大，不是街道办领导理解、支持蚝业的发展，我看我们活不了，上访的不是人家，会是我们。

文旭平：土地是靠买过来的，非农指标落不下地。

周其仁：你们有多少指标，可是他也没法划走你的地啊。

陈伟峰：现在不是没法划，那种地比较复杂，买了人家村的地，但人家不盖章，不确权。

周其仁：当时转地跟转了多少没关系，跟我有多少居民有关系，一人一百平方米工业用地，两百平方米公配用地，一户100平方米、120平方米宅基地，这是按人口落实的，跟市政府从你这个村是不是转掉地没关系，所以实际上这个村是没转地。

文旭平：他是蚝田转了。

周其仁：那是过去转的，也拿到对价了。

文旭平：以前转到蚝业，给10%指标他也拿不到，很复杂。

周其仁：过去有些政策没落实，也悬着。

文旭平：我的意思是像他们蚝业的指标有没有特殊性。

周其仁：你现在有多少指标?

陈伟峰：公共配套、工商用地、住宅用地加起来有17万平方米，但现在只有一块两万多平方米的落了地，因为其他兄弟村盖了一个章，证明是我们的，我才能落地，其他人都不盖。

周其仁：落到学府花园来行不行?

陈伟峰：这是政府的问题了，我也不知道，现在就是政府批不批的问题了。

周其仁：现在政府也在研究这个事，你有指标可以落，这块地你已经盖了房了，这块地有没有报建手续?

陈伟峰：报上去了，但没有下文。

周其仁：因为建筑是很严肃的事情，比如用什么号的水泥，多大的钢筋。

陈伟峰：有检测报告，包括设计院的材料。

周其仁：但是没有报建手续?

陈伟峰：对。

周其仁：就是没有国家建设部门的审核?

陈伟峰：没有。我们请的设计院是正规的。

周其仁：没有法律程序? 我们在其他地方看到过例子，盖起来以后政府收购，收过来之后就是政府的责任，所以政府就要找工程师重新测、重新审核，不合格的地区要改规，然后才可能把它落下去，这个是有一点麻烦，因为如果不经过这个手续，万一出问题，将来的法律责任到底是谁的? 是原村民的还是政府的?

陈伟峰：我们以前建的时候是按照程序做的，如果政府收购，也可以把文件调出来重新处理。

周其仁：昨天我们去看了壁岗，统建楼的质量相当好，但是法律上比较麻烦，你看着好，一旦出问题是谁的问题? 这是将来落指标时要解决的问题，我们昨天在探讨，一个是用我们在中闽花园看到的例子，倒过去查。

陈伟峰：当时他们能够收购，是因为那块地是他们自己的，所以成本比较低，政府收购是2 900元，但我们超过预算了，因为我是买的地，情况不一样。

周其仁：他现在有17万平方米指标在手里，就是落不下去。

陈伟峰：另外就是我们的地比较复杂，使用权是我们的，但有的地比较模糊，当时买的时候大家都没说清楚，也不是说几十年以后给回原村，我们在芙蓉有一块地就是这样的，当时是政府给我们调配的，我们跟政府买的，政府跟他们征的，现在那个村不盖章给我们，他的意思是跟政府谈的时候不是这样的，说的是租给政府，但是政府卖给我们了，所以他就不盖章。

周其仁：你现在手里这30万平方米都没有盖过章?

陈伟峰：没有，所以我们的村民也很担心，我找文主任，文主任召开很多次会议都没办法解决。

周其仁：他们为什么不愿意盖这个章?想含糊过去?想把地拿回去?

陈伟峰：对啊，他不盖章也没办法，如果国土局说你们蚝二可以盖章确权的话那就好办了，我反映过这个问题，我使用了20年，他绝对不敢把我的地弄走，但是他不盖章，我也没办法，我跟新桥的书记说"到50年、70年你也不够胆拿我的地"，因为当时签合同时是跟政府交易的，你跟政府之间的问题不关我的事。

周其仁：你是跟谁买的?

陈伟峰：跟政府买的。

周其仁：怎么会跟政府买的呢?

陈伟峰：当时政府征了一点地，给我们调配一点。

文旭平：当时沙井镇政府出面，因为他们没有地。

周其仁：这种征地是不是在北方叫下征上不征，对底下说是征地。你当时买地的合同是跟政府签的还是跟那个村签的?

陈伟峰：跟镇政府签的，蚝二签的全部都没有年期。

周其仁：等于是永久的嘛。

陈伟峰：但是他不盖章给你。

周其仁：当时镇政府跟他们征地时有手续吗?

陈伟峰：这个我不知道。

周其仁：沙井镇政府能不能找到跟那个村的文本?

文旭平：几十年前的合同，都不知道到哪里找了。

陈伟峰：当时开党代会我提到过很多次，包括以前的李区、张区，他们说重点研究蚝业四个村，但研究这么久了都解决不了，我很担心这个问题，几十年后，或者以前有法律程序规定没有证就不能出租，到时候我们租也不能租，贷款也不能贷，死路一条，我们也担心蚝业几个村的出路。

周其仁：当时镇政府征那些村的地，付人家钱了吗?

陈伟峰：付了。

周其仁：那总有手续的吧。

陈伟峰：我问过新桥的，他说有一部分是买的，有一部分是租的，但政府全部卖给我们了。

文旭平：镇政府跟新桥村有几百亩是征的，有一部分是50年的，合同讲死了，镇里面跟村讲好了是50年，拿这个土地过来，给了一部分给公司，但没有说50年还是永久的，买的时候一平方米多少钱。

陈伟峰：镇政府如果发生征地行为，土地是从集体地变成国有地了吗?

文旭平：是镇政府自己征地。

陈伟峰：征完以后还是集体地?

文旭平：如果在国土里面来讲，权属还是在村集体。

陈伟峰：政府发生了征地行为，但这个地还是集体所有制的地，这就是历史遗留问题，其他地方也有，上征下不征。这是当时的文件，你看一下。

周其仁：这里写“所调配土地所有权归乙方，但乙方必须在合同期内付上述费用”，他写得很明白，这块地给你，所有权属于你们，但你必须在合同规定期内付费用，付了没有?

陈伟峰：付了。

周其仁：有没有手续?

陈伟峰：这个就是手续了。

周其仁：你付完钱以后有没有凭证?

陈伟峰：有收据。

文旭平：关键是镇里面跟村又不一样。

周其仁：镇里头跟新桥村是什么关系?

文旭平：关键问题是出在镇里面。

陈伟峰：不是我们的问题，是镇跟新桥村的问题，新桥村不承认蚝二。

周其仁：现在如果你拿这个文本到周局长这里来说所有权是乙方的，能办证吗?

周辉：我的处理方式一般是新桥、耗二、沙井街道办和国土局四方签个协议。这个还是算权属来源不清楚，根在新桥，新桥认可，到他这儿就没有问题。

周其仁：镇政府跟新桥是什么关系?

文旭平：有300亩是征的，是永久性的，有几百亩是50年的。

周其仁：这个文本都写着?

文旭平：有合同。

周其仁：先把当时清晰的部分确权。

文旭平：这300亩他没有争议，他盖章啊。

周其仁：盖了没有?

文旭平：盖了。

周其仁：蚝二村为什么一亩都没拿到?

文旭平：他们不在那300亩范围之内。

周其仁：他是在那500亩范围之内?

文旭平：对。

陈伟峰：我们对政府是很清晰的，所以我现在很被动。还有一个问题是生态用地的问题，我们有一块地在生态控制线之内，但已经建工业区了，我们确权了之后，他说是生态线里面，共和有一块地不给我们办任何手续，我们写了很多报告，说那个地当时根本没有划入生态线，是我们盖了之后才划的，他们划的时候也没有采纳我们的意

见。蚝业村的情况很糟糕，他们农民村都是自己的地盘，没有争吵的问题，但我们的问题政府怎么解决？

周其仁：一件事情清楚是由很多东西构成的，现在在你手里的东西你要清楚，比如这个花园，卖给了谁，合同都要清楚，因为将来在料理历史问题时需要很多个小清楚才能合成一个大清楚，你千万不要因为有一环不清楚就把其他事情都搞不清楚了，在你手里的事情一定要搞清楚。

陈伟峰：我们档案室里面都有，如果发生买卖的话，如果在我们这里挂了，我们会很清晰，如果没有经过我们，他私人签的，我还是认可原来那个人。

周其仁：没来登记和过户你就不认。

陈伟峰：对，没过来办手续我是不承认的。

周其仁：出租没问题吧？

陈伟峰：出租没问题，由管理处管理，我们不会卖给人家又不给出租，这是浪费，有的一家有两套房，你不给他出租也是浪费，永远空在那里。

周其仁：确权有两个层面，一个层面是事实上清楚，你已经写得很清楚，这个房你已经盖了，没有人能够轻易拿走，现在的问题是事实上边界把它升格为法律上的边界，他那个村不可能哪一天把地拿回去。

陈伟峰：问题是他拿不了，但他也不配合你办证，这样对他没有损害，但对我的损害就大了，我们几百人的生活都有影响，文主任也很重视。

周其仁：我们集中讨论17万平方米划定为非农用地指标，这个指标现在到底有什么用途？

陈伟峰：我们没用过，都退文，说我们的土地有争议，没确权，下不了地，有指标，但是没用处。

周其仁：这个指标给你有一个手续吗？有没有文本？怎么证明你有17万平方米？

陈伟峰：没有。

文旭平：他是按当时农村城市化以后，一个人多少平方米。

周其仁：这是政策，但是落实政策时必须有一个文本落到你们村里来。

陈伟峰：没有。

文旭平：比如蚝二村，他算得出自己有多少指标，然后报方案到区国土局。

周其仁：红线组就是干这个活的，他是要测算的，多少地、多少人，人均多少，里面怎么通融。

陈伟峰：他有一个公布的栏，我们可以打印出来。

周其仁：公布在哪里？

文旭平：国土局都批了。

周辉：居住一般情况下社区是超的，但是蚝业不一定有这个问题，今天来之前我没看过蚝二的账，如果没超的话，可能有一些人没有“一户一栋”，比如说三户都没有“一户一栋”，容积率为2，土地面积

按240平方米来算，相当于三户有720平方米，如果你能找到落地的位置，我可以把落地位置圈出来，然后你就可以建720平方米的面积。

周其仁：可以办证吗?

周辉：可以，是绿本。另外一块是工商，我们现在把公建的一半已经划过来，一般情况下先在建成区，当然建成区的权属是清楚的，如果还有指标空域，你如果有权属清楚的空地也可以落下来按规划实施，现在蚝二最大的问题是权属不清楚，因为他的地的来源或者是新桥，或者是共和，如果其他村配合，是可以落在这里的，但其他村不配合。刚才文主任说的500亩里面，我认为如果说500亩从当时的某个村（比方说新桥）转过来是没有期限的，其中的一部分现在转给蚝二或者蚝一，也是没有期限的，我认为只要街道办来出这个文件，找到原始的文件，是可以的，当然这是非常特殊的案例，我们最近已经明确了这个问题，跟区政府报告的时候说蚝业村的欠账问题，只要权属能够理清楚，我们愿意以特殊的方式来处理。原来的非农用地很多是划了，但是别人具体怎么开发没有说清楚，如果落在地上，跟原来的规划功能不符，需要调整没有说清楚。还有一个是我按规划落下来之后，能不能拆掉搞城市更新或拆除重建没有说清楚，现在基本上我们有一个初步的方案，可能最近两三个月之内会出台，如果区里同意就可以。

周其仁：从工作程序来说，划地红线组工作完了以后，并不给每个村下达划定通知书，都在账上?

周辉：当时是这样的情况，每个村核定人数、户数，经过测算以后，知道指标上，这个村的工商应该有多少，宅基地应该有多少，公建放在两边，当时要求社区自己看想落在哪里，但权属得清楚，蚝一可能没有这个问题，蚝二比别人更麻烦，如果落在新桥，就需要取得新桥和蚝一的同意，街道办也要同意，我们就划范围，划了范围以

后，发现如果没有规划冲突，或者没有权属问题的，我们就直接发批复了，所以可能里面划了方案图的，应该是划六个方案图，比方说蚝一有两个方案图，可能因为权属不清楚发不出来，还有就是两个方案图发了，但是要发批复的时候，发现有一个方案跟其他一块地的权属有冲突，只发了一个批复。蚝二村的情况比别人更特殊。

陈伟峰：我们也是很担心这个问题，因为我们过去没有土地，在这个过程中我们也不了解他们怎么样，有一些清晰的还好一点，不清晰的我们也很担心，我们写报告都写了很多次，文所在这里的时候，我们老是跑过去写，因为我们很紧张，以后如果不给租，又没有产权，怎么办？包括蚝业几个村都有这个情况，区里很重视，找一组人调研蚝业村的情况，但到现在都没有一个证书。

周其仁：我们理解如果升格为清楚的法律界定，中间还有很多工作要做，包括镇政府跟原来村的关系，镇政府跟你的关系，你即便拿到了可以落地的许可，就像周局刚才讲的，落的时候还有很多麻烦，跟规划上的关系，落下去以后到底是什么权，这些我们都理解。我要问的是，我们作为外地人来看，这里建设得蛮好，1 350元/平方米，他可以自己住，理论上也可以给下一代，买卖也可以吗？

陈伟峰：我们不是很支持他买卖，因为他卖了之后以后有困难还要找我们，但买卖是他的权利。

周其仁：他过户可不可以？比如说我是你村里的人，买了房，现在卖给另外一个人了，名字可不可以换？

陈伟峰：如果本人强烈要求我们也没办法，但他要写一个承诺。

周其仁：办过一例吗？

陈伟峰： 也有这种情况，当时他说有几套房，指标多，如果只有一套的情况下我们一般是不同意的，因为我们要求经过董事会同意，怕他以后有困难找我们。

周其仁： 蚝二地面上的工业厂房比一般村要复杂一点，因为你们还有合作，合作是什么意思?

陈伟峰： 蚝二村没有出现过这种情况，但蚝业几个村有村出现，这个合作都是一块地租30年、40年或者50年，年期到了之后，地跟建筑物都归原村所有。

周其仁： 刚才短片里放你们跟一家精密仪器公司合作，怎么个合作法?

陈伟峰： 比较简单，按投资额占比。

周其仁： 现金算?

陈伟峰： 对。

周其仁： 地呢?

陈伟峰： 用来作价投资，租金给我们村，我们投资是另外投钱。

周其仁： 等于是股份公司向你们村租厂房?

陈伟峰： 不是，他建一个公司多少钱，我们按30%投入股份。

周其仁： 现金作股份，他底下用的地不是咱们的地吗?

陈伟峰： 厂房收租是独立的。

周其仁： 没有拿土地入股?

陈伟峰：没有，我们不想搞得那么复杂，因为那个厂在我们村里开了很多年，公司做大后，我们提出来租我们的厂房之外还想跟他们合作，探讨出路，我们的主力还是靠出租，但也尝试其他收入，因为我们跟农民的村不一样，他有大量的土地发展，有旧改，有更新，我们没有什么资源，只有年底投资一个村镇银行，主力还是收租，因为我们地很少，资源很复杂，所以要寻找另外一种出路。

周其仁：如果一个外面的公司租了你们的地，可以把厂房转租出去吗?

陈伟峰：我们村的厂房很少，只有一个办公楼，我租给他，他再投入两千万元或者一千多万元装修，以后自己出租。

周其仁：要办手续吗?

陈伟峰：签合同。

周其仁：实际上蚝二大量的商业活动，无论村里面还是对外，基本上是以合同来体现的?

陈伟峰：对，因为我们没有证件。

周其仁：没有证件，其实相应的政府的税费还是发生的?

陈伟峰：该交的税费还要给政府。

周其仁：政府并不管这个地是谁的，也不管这个厂房是谁的。

陈伟峰：他统计过我们的物业，租赁税和物业税还是要交。

周其仁：你们是交2%还是3%?

陈伟峰：具体数据不是太清楚，现在一年要交100多万元。

周其仁：有两种，一种是注册制，一种是备案制。

陈伟峰：注册就是我租给他，他成立一个公司，他要交他应该交的税费，我租厂房给他，就交租赁税。

周其仁：昨天晚上我们住的酒店也没手续，但经营酒店的税费都是要交的，我们国家挺有意思的，按道理你一收他的税费，就承认他是合法的。

陈伟峰：你说得一点也没错，政府很矛盾，既不承认你，但还是收你的费用。

周其仁：他收了你的费用，其实你该干吗就干吗了，他也承认你了，只不过你要做进一步努力的时候，比如资本化、上市，麻烦就来了。

文旭平：他现在有资产，但没有凭证能体现资产价值，他要再进一步发展的时候，没有融资能力。

周其仁：现状我们已经大体清楚了，如果面向将来，咱们往前走，有什么路可以走？你这里有一个收购项目要来，类似于中闽花园一样，但是你们谈了以后谈不下来，如果他收购价高一点，做不做得下来？

陈伟峰：做得下来，我主动找了他很多次。

周其仁：价格差多少？

陈伟峰：我们要求3 300~3 500元，他要求最多2 900元。

文旭平：中闽花园好像也不止2 900元吧。

陈伟峰：他还要套非农指标的。

周其仁：差一点点，因为你们是买的地，成本高。

文旭平：打桩的基础也不一样。

陈伟峰：我们打到37米，我们这里是填海区，地基很差。

周其仁：但是从市场的角度来看，不管你成本多高，他是受能卖多少钱的限制。

文旭平：现在问题出来了，松岗只有几十户人选在那里，西乡的面积小，价钱比较贵，但有很多人选，政府选房子时要有一个平衡点。

周其仁：这是一个出路，如果当时收购成功，我们至少有一块地合法了，除此之外还有别的可能性吗？就你所知，目前深圳所有的政策，在讨论的，包括听到的消息。

陈伟峰：现在就看你了。

周其仁：更新政策你们了解不了解？

陈伟峰：刚才都说了，我们都没确权，怎么更新？我有两个项目想更新，包括芙蓉，芙蓉有一个二类居住用地，我想更新，没办法报批。

周其仁：为什么？

陈伟峰：产权没确权，你要确权给我了，我才能更新。

周其仁：现有的更新政策，以五类用地作为门槛条件，你必须是合法的地才能进入更新，因为更新，楼都是要拆掉的，你谈好一种条

件，反正是要拆，哪怕现在不合法的地，或者没有清楚手续的地，只要你同意一种条件，在更新的过程当中就完成合法了。那块地你出什么条件才愿意接受合法?

陈伟峰：这不是我一个人的，是全体股东的。

周其仁：你说说看条件。

陈伟峰：就像刚才的中闽花园一样，有违反的东西要补，如果补得太多，老百姓肯定不愿意。

周其仁：具体讲多少你是可以接受的?

陈伟峰：具体我没有问过他们，500元以下差不多。

周其仁：如果合法商品房一平方米卖一万元，你估计村民愿意付多少钱把不合法的变成合法的?

陈伟峰：这个我代表不了，因为每个村民的看法不一样。

周其仁：你不要去想保障房，那条路太窄，走不通，政府付不了很多钱，因为是给低收入人口住的房，不可能收很高。这块地有人愿意出最高价来买，如果一平方米能卖到一万元，你们村民大概愿意付多少?

陈伟峰：我问过他们，如果政府要给你合法，你出多少钱?他们说几百块钱愿意，如果多的话他们根本不愿意，因为这个房子他们是用来住的，不是用来买卖的。

周其仁：你说这片地每平方米交多少钱，你有把握说服村民?

陈伟峰：一千块钱。

周其仁：做这个事情村一级一定要发挥作用，你不能让政府跟千家万户去谈。

文旭平：价钱跟房子的性质有关，如果是红本，可以抵押的，价钱就不一样，如果是两规的话就不一样了。

周其仁：你们刚才给我看了水淹的房子，现在一发水还要淹，假定现在有开发商看中了这块位置可以做一个好的楼盘，但是因为权属不清没法做，那我们现在出一个办法，你告诉所有住在村里的人，将来这里要盖一个有充分流通权的物业，红本，如果市场价每平方米一万元，出多少钱你是可以接受的?

陈伟峰：我保证不了，因为现在每个人都有自己的打算，如果让我说的话，我说也是骗你的。

周其仁：如果你没想过的话，也不可能现在马上就想出来，但这是一个可能的思路。

陈伟峰：现在有两种情况，旧区改造跟原有工业区不一样。

周其仁：那么先易后难，你找一块容易的，然后我问你同样的问题，这一块是村子的房子，底下权属不清，现在你愿意付出多少，如果有这句话我就可以去找开发商了。

陈伟峰：是工改工还是工改商?

周其仁：改成商住。

陈伟峰：我没有计算过。

周其仁：这也是我们给你们的建议，你按这个思路想想看。第一，如果这块地实现市场价值，你能拿出多大比例来，其实就是跟政

府买合法性，这个话不好听，但是很直白。第二，你要盖一个新的楼盘，得符合今天及未来五年、十年深圳规划，不能全盖成商品房卖，得有花园、学校，得有公配地，公配地准备留多少。就这两点，你去想，我们在其他地方看到的城市更新成功不是自上而下的，它得从底下往上拱。如果我有一块好位置，有人来找我开发，我就找周局长，你看行不行，不行，咱们移过去一点，直到把它移成，但是说了要算，该交的钱得交，该发的证得发，把历史遗留问题处理掉。

你说我们今天来很重要，那我们就说这两点，剩下我也想不出别的办法，你光要一头的事情怎么可能，光听一头是不可能的，这是历史遗留问题，已经纠缠了很多年，它就是这样的现状，要么大家接受现状，如果想改变现状，就双方来谈一个价，这个价怎么谈呢？村社非常重要，公务员去跟千家万户谈，你别说县级政府，就是街道也谈不成。

文旭平：我们都不敢进去。

周其仁：只有村庄这个战斗堡垒可以干这个事情，这个战斗堡垒就是两头战斗，一头跟农民做好工作，另一头跟政府做好工作。

陈伟峰：政府既然出政策，就大方一点，不要谈这么紧张的条件。

周其仁：这个话都可以讲。

陈伟峰：我觉得政府应该大方一点出政策。

周其仁：我们去看过一个更新成功的楼盘，叫作汇一城，在劳动村。

陈伟峰：好像给了百分之十保障性住房。

周其仁：百分之十的现金，同时还有将近38%的公配地给政府，做成了，做成以后政府在这个项目里还收了一大笔税。

陈伟峰：我们很愿意谈，你刚才让我说多少钱，我真的说不准，因为地的位置不一样，包括容积率、地段等都不一样。

周其仁：蚝二村有没有一个规划？

陈伟峰：我们的占地很零散。

周辉：他这个跟常态不一样，常态一般都集中在一起，他是谁卖给他，他就买过来。

周其仁：不连成一片，是插花地？

周辉：对。

陈建奇：我们最大的地块就是这一块。

陈伟峰：跟政府合作，按比例分配，政府用来做什么就是什么，不要说让我补多少钱。

周其仁：如果卖一万元，你付多少，这不就是一个比例吗？11%的税，或者15%的税，如果市场能卖一万元，我交你一千元，能卖两万元，我就交两千元。

陈伟峰：有两种情况，一种情况是用物业收入的比例。政府出指引给我们，一种情况是合作，一种情况是补钱。

周其仁：因为你是插花村，在很多地方都有地，你要先易后难，就是在那么多地方当中容易做的，位置又比较好的，先拿出来做试

点，这一块如果谈成了，村民是看见事实才能相信，做出来了，我们再挑一块相对难一点的试试看，你得按照这个思路来做。

陈伟峰：集体财产好办，旧村的很难办，因为旧村的插花地不是我们说了算。

周其仁：那天开会时拿了一张河东村的图，他们一看到河西村改成了，就动心了。

陈伟峰：我的地只有工业，改不了商住。

周其仁：这个就是我们要主动研究已经公布的规划，我落在规划的哪一块。

陈伟峰：我查过，我们村只有一块，就是芙蓉工业区，它的功能符合改造。

周其仁：有多大?

陈伟峰：三万多平方米，但权属没确定。

周其仁：通过改造完成确定。

周辉： 他这个地跟新桥还有关系，因为地来源于新桥，新桥跟镇政府签的，镇政府再跟蚝二签，新桥不愿意。

周其仁：那块地的位置好不好？有没有人打主意想搞开发的?

陈伟峰：肯定想。

周其仁：是不是你所有土地当中现在潜在市价最高的?

陈伟峰：是的。

周其仁：就拿这个来做试点。

陈伟峰：你让周局长放政策给我。

周其仁：周局长今天好不容易陪我们来，他怎么给你放政策？你得主动去找他，准备好五个方案，一个谈不通就谈第二个，第二个谈不通再谈第三个，直到谈成。

陈伟峰：他一句话就把我挡在门外了，就是确权的问题。

周其仁：城市更新最重要的是通过更新也完成了确权，更新不光是把旧楼变成新楼，你得把关系理清楚。

陈伟峰：我改天再找他。

周辉：他们有一个特殊性，新桥现在不认可地是蚝二的。

周其仁：你先查文件，当时镇政府跟新桥是什么关系，找着律师一块儿帮着研究，当时签的到底是什么含义，然后再研究当时你们跟镇政府的合同是什么含义，天下事情都是这样的，一个不行，再开一个价，但你心里要有一条底线，过了哪条线你的村民就把你推翻了，要在你的村民同意的情况下准备若干个方案，尽可能找到合作。我们认为一块地只要未来有前途，大家找到分配的比例，一定能把它搞成，因为都比现在强，从现在的状态变成未来的状态有升值过程，无非就是分配问题，我们让一点，别人也让一点，政府也让一点，就让成了。你如果有一块这样的地，可以试试看。

陈伟峰：我很想改。

周其仁：现在的更新政策听起来有一点死，你不合法就不能进来，我们现在试图把更新过程和确权过程变成一个过程，因为反正都是要拆嘛。

陈伟峰：我想问一个问题，假如新桥不盖那个章，周局长怎么处理更新的问题?

周其仁：你先把当时新桥跟镇政府的文件找来看，不然没法讨论。

陈伟峰：政府跟新桥当时一部分是买断的，一部分是新桥租给政府的。

周其仁：你那块是买断还是租的?

陈伟峰：当时政府把那块地调配给我们比较缺地的村，我们也给钱了，但没跟我们签任何一份合同。

周其仁：新桥给你们那块地到底是租的还是买断的?

陈伟峰：我去找过新桥的书记，他说我们那块地是在租的范围。

周其仁：其实就是补地价的问题，就是把50年变成100年。

陈伟峰：这个我就不管了，我问他有什么方法，他教我一个方法，就是街道办三方协调，我们主动找了，文主任也协调过，但是没有效果。

周辉：可能就是价格还没谈拢。

陈伟峰：不是这么简单，他都没提过价钱。

周辉：我们跟拆迁谈判，最难的不是讨价还价，而是他不卖，你没有摸清楚他到底要什么。

陈伟峰：当时区里面主要领导都发话，我们想尽办法跟原来的村谈条件，只有谈条件才能更新，区主要领导发过话，说如果有跟村里

发生土地转让或者租地，区里出钱跟他买断，说过这句话。

周其仁：但话在空中，没有文本。

周辉：有可能他要的不仅仅是钱。

周其仁：他也要开发权。

陈伟峰：他也明白如果我们不动，他永远都收不回来，现在的问题是那个村不盖章，所以我刚才问国土局能不能办。

周辉：如果地是租的，现在人家坚决不同意，这个事情就比较麻烦，如果是卖的，我觉得问题就单纯很多。

周其仁：租的也没有问题，如果当年租50年，那我就开发50年。

陈伟峰：当时是买断的。

周其仁：那就是镇政府夹在中间了。

陈伟峰：现在就是镇政府的问题了。

周其仁：这一头说50年，那一头说用够给他。

陈伟峰：怎么样我才能开发?

周其仁：补地价啊。

陈伟峰：问题是我能不能补。

周其仁：法律责任是镇政府，镇政府当时签了两个不对称合同，我这一头跟你租了50年合同，另一头把租来的地永久卖给了他，镇政府干了这两件事，现在两头一见面就暴露了，怎么办呢？镇政府有一

个责任，就是把过去50年的购地权变成买断权，从50年的租地价补到买地的价，镇政府今天说“我没钱，干不了这事”，那你就要想了，我当时买到的是永久的地，但现在用不成，我能不能帮镇政府付一点钱，或者很简单，把未来的一部分开发权让给新桥村，我没钱就付一点地，付一点未来的收益，因为有很多账是面向过去永远谈不拢，面向未来就能谈拢，因为未来是涨的过程。

文旭平：这个事我也协调过，我当时想用补钱的方式把问题解决，因为永久性是3万元/亩，50年是2.5万元/亩，我原来想补够2.5万元给他，按5万元/亩给他，他不干。

周其仁：当时补他就干，现在地价涨了。

文旭平：他不干，他说我管你那么多，50年之后我就收回来。

周其仁：要是我，我也不干，因为现在地值钱啊。

文旭平：谈了三次，三次都是吵架，吵到没办法说。

陈伟峰：我们主动找了政府。

文旭平：不只是村委，村委下面还有四个生产队。

周其仁：多大的地?

文旭平：几百亩。

周其仁：都给了你们?

陈伟峰：我们只是占很小一部分。

周其仁：先把这块小的做出来，其他的再做。政府手里有什么东西可以让的呢？这块地将来的市场潜力到底多大你要搞清楚，容积率

能不能有一点弹性，密度能不能有一点弹性，地下空间能不能有一点弹性，无非是加弹性，政府要么掏钱，没钱就想办法把优质资源往那个地方放，只要未来好，其实所有利益都是可以找平衡的。

陈伟峰：现在问题主要是新桥。

文旭平：找新桥的书记，他不愿意让步，他下面有几大金刚啊。

周其仁：同时跟四个生产队谈是很困难，他们当时拿的是一个生产队的地吗?

文旭平：在那五百亩范围之内，具体哪个生产队也扯不清楚。

陈伟峰：其实只是一个借口。

周其仁：没有对价，他当然不盖，如果你出的价对他有吸引力，他会来找你盖。

陈伟峰：什么叫吸引力呢? 最有吸引力的就是送给他。

周其仁：但是你的老百姓不干，所以你必须有你的底线。

陈伟峰：我跟老百姓说那个地是政府卖给我们的，现在我们跟新桥根本扯不上关系，所以让一点利益是可以，但新桥不干，我们很被动。

周其仁：让给新桥多少利你们想清楚了吗?

陈伟峰：这个问题不大，可以谈，关键是他开个价，现在他连价都不开。

文旭平：我原来是想再补2.5万元给他，政府也贴一部分，大概是1 200多万元。

周其仁：他不接受?

文旭平：不接受，我想无非是把历史问题解决了，镇里面拿600多万元，剩下600多万元大家分。

周其仁：这块地拿过来已经多少年了?

陈伟峰：20年左右，还剩30年。

周其仁：那就是开发一个30年的物业。

陈伟峰：在他的思想里认为是30年，但在我们的思想里是永久的，不可能30年以后就给他，因为政府给我是永久的，我跟新桥的书记说"如果你30年后够胆收回，两个村子肯定打架"。

周其仁：如果走法律程序，他诉政府，不会来诉你，跟你没关系。

文旭平：政府已经解散了，沙井镇政府都没有了，只能告区政府。

陈伟峰：国土局出面协调行不行?

周其仁：你认为国土局局长能说上什么话呢?

陈伟峰：他办事要求国土局的嘛。

周其仁：他们还有别的开发项目吗?

陈伟峰：很多。

周其仁：都套起来做，你给人家方便，自己也能得到方便，大家一起把扣子解开，你松动我就松动，他们也有改造项目吗?

陈伟峰：有。

周其仁：可以套着做，我们现在看见的是你们，还没看见那一家，你们一定要有弹性，直到你的村民不能接受的底线为止，改善一点，总比现状强啊。

陈伟峰：我们找文主任很多次了，文主任也为这个事情跟他们沟通多次。

周其仁：证明你们都做过努力，你都准备再贴他们1 000多万元，这就是合作的思路，如果不合作，这块饼谁也分不到，僵死在这里，何苦呢？你付一点代价，可以拿到更大的收益，有什么不好？各家都要有这个态度，首先做你的工作，你能退多少，镇政府跟新桥谈的时候，你跟镇政府说哪一块我帮你们出了。

陈伟峰：现在是要问他们的要求，他们的要求对我们很重要。

文旭平：他们的要求很清楚，要反收购。

周其仁：那你要跟他讲，蚝民村的村民怎么办，这些村民原来是在海里的。

文旭平：在人民币面前良心去哪儿了。

周其仁：那你其他人民币还想不想赚？这个村还有没有别的开发项目？这个话要先讲清楚，现在谁愿意给你回购?

文旭平：一碗水要端平。

周其仁：谁也不可能说拿回去。

陈伟峰：政府还是同情我们的，但是说服新桥村的确很有难度，他们也明白这块地的问题如果不解决大家都动不了。

周其仁：新桥很大吗?

周辉：很大。

周其仁：如果好好走开发之路，对他的收益更大。

文旭平：其实新桥也给政府提供了很多土地。

周其仁：这个事情大家都松动一下。

文旭平：现在的麻烦是重大事项都得经村民同意，这一点是很要命的，把干部推到风口浪尖上去，干部每决定一样事都要开会，村民可不管你那么多，只要损害他利益的事他就不干。

周其仁：我们看过的成功项目都是做很多年的，东京的项目做了18年，前17年都在磕头，第18年做成以后，你现在去看看，一年4 200万人去参观那个项目，比迪士尼的客流量还要大，成为一个新的地标。

陈伟峰：沙井只有我们蚝业几个村复杂一点，其他的应该问题不是很大。

周其仁：深圳这个城市还有前途，土地还会升值，只要有这个前途，你把过去的东西解决掉，就容易进入到这条路上去了，不只是走一步，将来还可以走很多步，如果永远是表里不清楚，人家也不敢来找你，谁愿意投资到一个麻烦里头？一听你们讲不清楚，他就找讲得清楚的地方去了，这是基本的思路，对哪家都适用，问题是要做工作，镇里头帮着做工作，区里头帮着做工作，不光是做到他们的行政

村、生产队，还要做到村民，因为世世代代是人家的地，你不给他做通，他就是不愿意。

文旭平：以前包括村民也好，村干部也好，都很听话的，一句话说完就算了，但是有很多不完善的地方。

周其仁：太好说话就留下了很多后遗症，如果当时不太好说话，不讲清楚就不行，现在就没有这么多问题了。

陈伟峰：最主要是以前的价钱不高，以前你不卖给我们，我们可以去其他地方买。

周其仁：覆水不可收，过去就过去了。还有什么要谈的问题?

陈伟峰：就是生态线的问题，那块地划入生态线，我们也办不了证。

周其仁：生态线我们知道，上次在市里头就已经讲到这个问题了，确实一个城市应该有生态边界，如果全部建成房子，这个城市所有的物业都不值钱，但生态线划到谁那儿，就等于谁吃亏，它里头有一个利益补偿机制。

文旭平：他们买的地都是边角的地方，在河流旁边。

周其仁：这个问题我们会带回去，如果生态规划后做，物业交易在前，等于是划入生态以后，里头还是合法的建设权，从成都经验来看是现成的，你只要把它置换出来，不能强制说我要在生态控制线里盖房子。这个问题不在这里讨论，因为这个问题如果没有政策修订你是做不成的，但刚才讲的城市更新项目是有机会的，只要积极，只要主动，特别是你要把你这一头村民的算清楚，告诉大家一个正确的算账方式，面向未来算过去的账，如果面向过去是永远算不清楚的。主

动一点，有很多商业谈判是几乎要崩盘了，最后挽救了，真做出来发现大家都受益。当然，蚝民村还有一个特殊问题。

陈伟峰：所以蚝民村应该重点研究一下存在的矛盾，蚝民村的土地比较复杂，我经常跟文主任反映问题。

周其仁：一开始短片里的思路非常合乎道理，你们没地，然后借地、买地，地形成物业，物业形成收入，收入再让人有素质，全世界最后不是有地的人发财，全世界都是没有地有本事的人收入最高，这是基本趋势，现在为什么地很重要呢？要借地的收入让人变得更有本事，这一点要弄清楚，很多村有了地的收入，人就变得更没本事了，就是打打牌，你们投资学校，注意培养人，这个思路非常好。

陈伟峰：我们每年都会举办几场讲座，如果人住在里面，素质配不上，也会有很多矛盾。

周其仁：你的思路也是我们这些年看得很少的，不光出租厂房，把厂房租金投入到工业管理当中去。

陈伟峰：但是风险大。

周其仁：是有风险，但你不往那个方向走，房租经济总有一天会风雨飘摇，万一工业退潮怎么办，珠三角现在就有这个问题，大量工业在撤，不来了。

陈伟峰：其实我们合作也是想留住他。

周其仁：我多放一点钱进来，一块对付风险，一块对付市场低潮，最重要的是你们不要相信这里的人就搞不成产业，只能出租房子，这个事情讲是没有用的，一定要有人杀出重围才有人信，过去浙江的农民怎么会搞产业？怎么冒出那么多好公司来？江苏的农民过去

都是种地的，我们这里有什么问题呢？前两年房租太容易赚，太容易赚的钱容易把我们耽误了，钱太容易赚了我就没必要干别的事了。

陈伟峰： 其实我们村的压力也很大，资金链很紧张，负债也重，所以我们投资任何一个项目评估都很细，出了任何问题都很难担当，有一个项目是我们跟北京合作做印刷制版，以前是北京民政局下属的企业，当时我们没有现金，所以错过了。

周其仁： 要投多少钱?

陈伟峰： 总数1.2亿元，我们本来要投10%，当时没钱，没办法。我们年底筹备一个村镇银行，投资1 300多万元，干部全体都认同，再怎么困难都要投，稳妥的、有前景的东西我们还是要做，但主力还是收租，我们的资源比较有限，所以要寻求出路。

周其仁： 我不是鼓励你借债越多越好，但合适的债务是合理的，因为这两年的利息太低，通胀率太高，实际上是负利率，谁借钱谁有资产，但你要控制在可控的范围之内，如果现金流断了就麻烦了，在现金流可支撑的情况下，一定的债务量是合理的，对你今后的发展是有好处的。

陈伟峰： 随着物业的升值和通胀，债务就降低了。

文旭平： 他的思路还是比较开阔的。

周其仁： 是逼出来的，其实就是因为没有地，不能像有地的农民那样坐在地上数钱，蚝二村没有地，从长远来看是不错的，不要以为吃了亏，浙江农民、温州农民为什么厉害？就是因为没有地，我们早年在浙江、江苏做调查，发现江西的农民地很多，地很多他就不努力，时间一长就穷了，地少的最后都杀出来了，这个规律一定起作用，你不要认为蚝民比别人短一块，因为你没有地，就要想别的路，

你重视教育，这在我们看来是非常对的，不能光收租打麻将，你要利用土地收入提高村民素质，你这个思路在我听起来比所有光靠土地储钱的思路要合理。但是为什么现在要把土地这个文章搞清楚呢？因为你要借台阶才能登上去，土地搞得好就是农民将来走上去的台阶，你不能站在台阶上一屁股坐下来，得往上走，土地权属搞清楚之后它就有金融功能，你当时就是因为缺1 200万元，如果你有地，抵押就抵押出钱来了，就可以投资了。

陈伟峰：以后融资也是一个大困难，因为没确权，让我们的发展很被动。

周其仁：这也是我们这个研究小组的出发点，有了这个东西将来就有杠杆往上走。蚝二村的绿本很少？

陈伟峰：没有，只有合同。

周其仁：现在你们都是市民了……

文旭平：我们叫四不像。

周其仁：一点一点像了，你现在至少是城镇户口，全中国城镇人口有拿绿本的吗？城里人拿的全都是红本，为什么你现在还在争取绿本？

陈伟峰：如果你发绿本，很多村民都不要。

周其仁：我的观念是要么没本，要么就是红本。

文旭平：这是一步到位。

陈伟峰：村民也是这样说。

周其仁：不要一步到位，可以多步到位，但别再搞个绿本，我们都是城镇居民了，这是2004年转地最重要的成果，全中国哪有城镇居民拿绿本的？总的来看你们这里搞得还不错。

沙井街道共和社区访谈

时间：2012–07–02 下午13:30—16:00

地点：宝安区沙井街道共和社区居委会会议室

参加人员：张金泉（共和社区党支部书记）、袁志杰（共和社区居民）、杨土养（湛江人，共和社区外来户）、林伟勇（湛江人，共和社区外来户）

协谈人员：周辉（宝安管理局副局长）、文旭平（沙井街道分管城建副主任）、梁福全（共和社区基建办主任）、陈子冬（沙井街道城建科）、曾志超（沙井街道城建科副科长）、吴志峰（宝安管理局基层服务科副科长）、岳隽（市规土委）、张立娟（市规土委）

走访人员：周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人：张惠强

周其仁：上次来看了三块地，一块是闲了很多年的，一块是盖了一半的，三块都遇到了麻烦。这次来好好跟你聊一聊，不但要聊情况，还要聊一聊你觉得怎么解决，你有什么想法，因为你在第一线，非常有经验。

张金泉：首先介绍一下共和社区私宅、厂区已办证和未办证的情况。私房有861栋，42万平方米，已办证2 809栋，未办证652栋，办了30%左右。没有老祖屋，新两规处理历史遗留问题时办得比较多。最

近虽然是这边查违，那边查违，但还是冒着查违的风险偷偷盖了一部分。

厂房办得比较多，厂房总数是259栋，面积45万平方米，已办证167栋，未办证92栋，基本上办了60%多。厂房都是股份公司的，主要的手续是我们办的，比较简化，容易操作。但私宅比较麻烦，有的是“一户多栋”，有的业主不在这里，已经出国了，还要出证明。

厂房基本上都是红本，可以出租、抵押、买卖，但一般不会卖。私宅基本上都是绿本，绿本不规范。上面有几个字“本证所记载的房地产不能买卖、不能抵押、不能典当”，办了证也没有什么用，这也是办证比较大的阻力。

在绿本之前，省里发过红本。1996年停发了，之后市场不承认红本。绿本是房屋所有权证，不是房地产证，与地没有关系。

周其仁：现在村里的地产情况就是这样，70%私宅没有本，30%厂房没有本，厂房为什么还有30%没有本?

张金泉：有两种情况，一种情况是已经盖了厂房，市里面和区里面把这个土地划入生态控制线，他拿1985年的图纸在电脑上画，但我们1993年、1995年盖的厂房（周辉：生态线是2005年划的）。

你看了两幅地，一幅是政府征我们的地，征走1 000亩，返还两百亩给我。当时我们没有盖，现在盖，但现在开始查违了，说我们违规，停下来了。

没有门路给我们报手续，四个路口都是红灯，绿灯坏了，没人管，这不是开车人的责任，我们就开过去了。

我们村这类土地不是很多，大概几万平方米。上次看的村部就属于这种情况。

周辉：我们现在都是用国有土地建设的模式去套所有的建设行为。村部这个情况如果走比较解放一点的路子就是说你原来合法多少面积，拆掉重建必须达到同样的面积，除此之外都是非法的。

现在所有要求来报建的，首先要土地出让合同。大量的村都遇到这个问题，所谓拆除重建必须按等规模、等内容。

张金泉：村部2010年拆的，政府什么时候叫我们停，我们就什么时候停，越老实越麻烦，如果我们不是答应停的话，早就盖好了。

村部原来占地面积6 000多平方米，这次准备盖八层4万多平方米。

周辉：政府要盖房子，手续也很复杂，前提是国有土地。一是政府投资要立项，二是纪检部门的批准，然后市政府要同意给你安排使用地。现在街道办盖楼都不允许。地拿到以后后面就顺了，因为有政府投资，给规划许可证，然后做设计方案，批施工图许可。

现在只有一条通道，不是国有土地，不签合同，什么都做不了。现在对于拆除重建这个问题比较呆板，要求你按原来范围内等面积、等内容重新建。实际上没有人会同意采用这样的方案，相当于就是我告诉你一个不可能的方案，自然就停下来了。

张金泉：另外有一块旧改地，是旧厂房，3万多平方米。准备做商住楼，但立项以后还没有批下来，投资和方案都准备好了，报上去三年了。

还有一块是镇政府征我们的土地返还给我们，准备盖厂房，已经盖了四层，现在停下来了。

周辉：当时2000年左右，镇政府征地有两个问题，一是区里面不知道；另外，征地留用的比例太大，有的达到一半。

梁福全：政府征走的全部建好了，原来有的村没有土地，有的村经济好一点，全部统一规划，返还30%左右。政府出钱把路搞好，把水电搞好。多余的土地，就卖给没地的村。

陈子冬：一块地除了道路以外，剩下的地，街道一半村一半。

周其仁：这是上次来听到的三块地，都是碰到红灯叫停了，你再给我讲讲开过去的是什么情况。

张金泉：有警察在旁边就不能过，没有警察就开过去了。

我们的统建楼占地3万平方米，建筑面积15万平方米。村里人都可以买，基本自用。统建楼没本，只有一个购房合同，看你们这次能不能把它确下来。

梁福全：统建楼1 500元一平方米，本村人最多可以买90平方米/人，

张金泉：水泥、钢筋都做过检测。虽然不是全部按照国家规范建起来的，但钻探、图纸设计、监理都有资质，只是没有法律手续。

村里还盖了一些厂房，也是闯红灯，办不了证。

老百姓也有把自己的房子翻修盖高的，最高有七八层，其他地方有十五六层的。

周其仁：2004年转地，转完以后给了你一批非农用地指标，共和村有多少?

梁福全：包括工商用地大概10万平方米左右，700多个股东。

陈子冬：有一些有地的村，住宅方面的指标基本上已经用完了，所以转地的时候就不重新再划了。

张金泉：当时转地让国家拿走了三百亩。每亩两万多元，用来买社保、搞发展。当时给的指标实际上没有用过。

周其仁：我们早上去蚝二村，他是蚝民村，没有地，但他有指标。我们在别的地方听说这个指标有市场价格，可以买卖，但他们舍不得卖。有的人有地，但没有指标，有指标的户拿过去，再加上开发商，一起做城市更新。你们这里有什么用法?

张金泉：当时给指标的时候只是一个批文，没有说能做什么。

目前来看，解决的办法只能把红灯换成绿灯，这不是我们的问题，是交通部门的问题。他们有义务把红灯换成绿灯，只要路通就可以了，我们交了路费，灯不亮怎么行。

周其仁：如果政府说“可以，我考虑把红灯换成绿灯”，然后再问：你给我点什么，我开个价你听听行不行，如果我同意换成绿灯，你开发房地产，每卖出一万元给我五千元，干不干?

梁福全：无所谓了，有钱赚就干，没钱赚就不干，起码有一条路。

张金泉：除去成本三千块钱，还有两千块钱赚就干。

周其仁：我还跟你讲一个条件，我一开绿灯你就盖房，可是这个房子不能盖得乱七八糟，得符合规划。一般社区要有30%、40%作为公共用地，学校、绿化、街道等。如果照这个条件，你觉得你们的股东会同意吗?

张金泉：会同意，反正地放着是没用的。如果搞房地产，你可以收五千，但我盖厂房，你就少收一点。

周其仁：给一个规划，讲一个数，说好发红本，以后这个问题就没有了，以后随着城市再发展，大家拿红本、绿本出来谈判。你们的股民思想工作做得通吗？会不会有人说不同意？

梁福全：不同意就做他的工作嘛。还有一个就是我们现在建了这么多统建楼，看看怎么样把它搞定，我们学一下香港，香港的公屋是不卖给你的，但我建统建楼，你是原村民，我发证给你，如果我真的要卖，五千元给政府。

周其仁：其实只要当时有一个购房合同就行，因为他们如果是自己住，没有什么问题。有一个购房合同，证明房子是买来的就行了，但是等到他想转手的时候，咱们设一个公共服务部门受理，你一提报告来，三五个工作日就给你答复，你补多少地价，我给你红本，这是一个办法（梁福全：这样最好）。

张金泉：厂房情况比较好，发的是红本，大部分抵押出去了。没发本的主要是一些建在生态线内的。

厂房办证有一个问题，比如一宗五万平方米的厂房，大概有五六栋，他只办一本房产证，不可分割，不方便。第一批是按层分割，1997年办的。后来都是按宗地发本。

陈子冬：厂房翻新可以走更新，可以去申报，但申报的时间太长。

周其仁：法律通道开的时候，绿灯出来快一点，不能太慢，太慢我也冲过去了。虽然你说五年后可以绿灯，但我等不了五年，对不起，我先过去了。私宅有什么问题？

张金泉：没什么好办法，他已经盖好的就办证，如果没盖的，就按照规范盖。我们有很多旧地，有一百平方米的，也有两百平方米的，一百平方米两边要留一条路，只能盖80平方米。只要定下来了就好办，问题是这几年来每个街道都没有规范。祖屋拆下来重新盖，占地100平方米，盖成105平方米，搞出来很多握手楼。

周其仁：你刚才讲得非常好，与其谁也不能动，不如给一个政策让它动起来。至于什么条件可以再谈，收益高的付出的代价高一点，收益低的付出的代价低一点。参加这个项目，合法的得到的补偿高一点，如果过去有一些不太合法的，得到补偿就稍微少一点，如果做不到就照原来的状态。自己住可以不管，如果你要卖的话我就要审核条件，谁符合条件谁卖。

下面跟老乡聊一聊。我们几个都是从北京大学来的，这位是宝安国土局的周局长，我们一起来组织调查研究，主要问题是因为城市化起来了，研究看看跟房屋、土地有关的问题，今天请几位简单聊聊，你就讲讲你家里是什么情况，你有什么想法，有什么意见，哪些事情合理，哪些事情不太合理，希望怎么解决。

袁志杰：我们祖辈是打鱼的，住在水上，后来上岸了（所以书记刚才讲，村里没有老祖屋）。我一出生就在共和，以前主要是种田，我们有很多咸水田，养虾、养鱼，土地也是这样出来的。一个生产队一千多亩地，每个劳动力可以承包六、七亩（很辛苦，娶老婆都很难娶）。

1980年左右就不种田了，开始用鱼塘养鱼，然后种香蕉。村里1983年以后开始建厂房，1995年开始分宅基地。我们家三个人在1993年搞了一栋120平方米左右的小楼房，建了三层。1999年规划统建楼，一步一步地升级，跟着社会的大潮流一起建。后来搬去统建楼住，旧

房又出租了。现在我家出租的房子很少，因为没有经济能力，大概三四百平方米。50平方米一个单位，一个月收两三千块钱。

我自己还打工，有的时候养虾、养鱼，开广州到深圳的巴士。我儿子和老婆都在打工，儿子今年20多岁，高中毕业以后当兵，现在回来了。买了两套统建楼，加起来300平方米左右，自己一套，儿子一套。在村里算是中等收入，养鱼虾养得成的有十多万元一年，如果养不成的也有几万块钱，做生意还是比打工好。

周其仁：你对土地政策、房屋政策有什么意见？

袁志杰：要开一点绿灯，慢慢把旧的房子改造一下，不能全部停在这里。我有一个旧房子，是我爷爷上岸住的房子，是个危房，一百多平方米。拆下来要改建，但是拆了以后就不让建，现在停着。

我爷爷留下来的这个房子没有证，三层那个房子证还没有办下来，差不多办了10年。那个时候没有那么多钱，建了一半（周辉：1999年以后建的就不认了）。如果当时建成了，就跟书记一样是绿本了。

梁福全：村里像这种情况，危房、拆了不给建的加起来大概有一百栋左右。

周其仁：你现在住的统建楼没有本，你怎么知道哪个房是你的呢？

袁志杰：有合同的嘛，无所谓的。如果他骗我也没办法了，只有给他钱了。希望你们尽快给我们搞房产证，有一证抓在手里最好了。

周其仁：这是一个本地户的情况，手里什么本也没有。他们家还是有资源的，一百多平方米的老屋，拆掉了，但有地在手里。新的房子有300平方米统建楼的房，还有120平方米的地，加在一起有六七百

平方米的房。你要把他实际占用的地加在一起，拿全世界来看也是不错的，问题是没有法律手续，不能充分让这些资产流动。

他不是无产的农民，印度很多农民是什么都没有，拉美很多人什么都没有，中国的农民有地、有房。但这个地和房都转不起来，不能借贷，也不能杠杆，也不能跟人合作投资。现在要解决这个问题，这个问题解决好了，我们手里的资源就可以好好翻出一块东西来，对国家、对个人都是有益的。

杨土养：我1987年从湛江茂名来共和，一开始是来打工。后来攒了一点钱，想住在这里，2004年跟村里的人合作。比如他有一百平方米土地，他帮我建房子，他分一半给我，他是本地人，可以办房产证，但我办不了。跟我合作那个人已经走了，不在这里了，房子留给他儿子。像这种合作建房的在村里有不少，现在有八层，以前最多五层，我的房子是五层的。

按当时的价钱，建房子900多元/平方米，一共建了700平方米。左右分，一人一半，当时还签了合同。房产证报上去了，还没批下来，还是想要一个证。我现在就住在这三百平方米里头，村里的统建楼跟我没关系，不能卖。

我现在的工作就是看房子，在这里算是站住脚了，有饭吃了。

周其仁：你现在觉得房子、土地有些什么问题要解决的？

杨土养：盖了房子还不是我自己的名字，合作这种方式国家是不允许的。我是外地来的，他们是原居民，原居民可以搞房产证，我就办不了，应该有一个房子上面写着我的名字。我的户口现在还在茂名，现在买房子也不一定送户口。

周辉：宅基地发绿本可以，但必须是“9935”之前，他这个房子应该是在这之后建的（2004年建的）。

梁福全：外地人来村里搞合作建房的，没有一个办成证。本地人只需要罚很少的钱，外地人要罚很多钱。

城建科副科长曾志超：在旧两规的时候是允许原村民通过两规处理的程序确权。首先要完成前面的几个环节，例如权属调查、转让协议，通过测量、规划审核，还要缴纳罚款和地价。

地价款按2003年基准地价的标准乘以一个比例，大概是18%~25%。还要有行政处罚的罚款，按建筑面积，100元/平方米，这两项是最主要的处理成本。每个社区的基准地价都不同，我们沙井可能600元是平均价，600元乘以25%就是150元，再加上100元就是250元。处理完就可以办证。

当时街道的私房有2.5万多平方米，后来做出处理决定书的有1.2万多平方米，中间有一定的比例是非原村民确权的，估计数字也不会很少，但没有具体的统计。

根据当时两规的处理方式，手续全齐，钱也付了，就发绿本。如果是“一户多栋”，或者是非原村民，就会有使用期限70年。“一户一栋”没有写期限，相当于永久使用。

林伟勇：我也是从湛江来的，2003年来这里，找人合作建房用来出租，建了一两栋，共两三千平方米。房子有空的，今年好一点，前两年很差。租赁办公室登记后每平方米收3%。

梁福全：我们这里的租赁办是这样收钱的，他先来看一下，你一共有多少间房子出租，如果没住满就打个折，比如打七折。我们这边

出租是10块钱一平方米，但宝安、深圳那边都是几十块钱一平方米，我们这里的租价只有宝安的三分之一，市里的十分之一。

周辉： 现在其实是两个门槛，一个是时间的门槛，照理说如果“9935”之前建的私宅，应该是有条件办手续的。林、杨这两位有可能在时间门槛之外。在符合时间门槛之内，有三条线，一条线是原村民“一户一栋”480平方米之内是不要交钱的，480~600平方米只需要交非常少，大概10块钱，但非原住民基本上是经过测算，比如18%或20%的罚款，那就意味着如果基准地价算800块钱的话，罚款就是200块钱，再加上100块钱的地价，也就是300块钱，共和村这边是250元，如果面积是600平方米，那就是18万元，有一些面积更大。我理解一个是时间，一个是总地价要一次性付清。

杨伟勇： 办证太贵了，要是想要，但付不起。干脆就这样了，反正现在也不妨碍你出租。现在村里按房子算，有一半是外地人的。

张金泉： 如果按土地面积、建筑面积来看，有本的比例是很低的。住宅和厂房一起算大概40%。私宅是42万平方米，厂房是45万平方米，但厂房办了167栋，住宅办了209栋，总共是370栋左右，按栋很难算，要按面积算。

周其仁： 大概是一半有绿本了，其中有一部分厂房是红本。过去清理历史问题清理了很多回，清理以后有什么成果？最早一次清理是什么时候?

周辉： 第一次清理是1994年、1995年开始，到2000年，叫历史用地遗留问题。处理对象是老宝安县撤县改区前，村里和企业直接转让，但是没有经过集体土地转为国有，自然也没有签出让合同。这一类主要是厂房、商业，也有商品性住宅，但是没有私宅。当时只要是来的，愿意交地价的，都可以处理。处理结果有几种，如果是自住的就是绿本，如果是商品性的就是红色房产证。

第二波是2003年年初处理的，对象是1999年3月5日前的，包括两种历史遗留问题，一种是生产经营性违法建筑（指厂房），还有一种是私人住宅。在1999年3月5日前建的厂房、私宅都可以处理，厂房如果规划、消防、质检都通过的话，就发红色房产证，私宅可以“一户一栋”，也可以本村人“一户多栋”，也可以外村人买卖，但是地价不同、罚款不同，处理下来是绿证。

第三波是准备申报，2009年开始挂号申报，但现在人大的实施细则还没出来。这个过程当中还有房地产登记遗留问题，比如土地是合法的，或者建筑物是合法的，而且已经建成了，我们给他完善手续，这一类房地产登记遗留问题的处理非常少，还有一些比较少，叫作报建遗留问题，我的土地是合法的，但没走报建手续，已经建成了，后来规划审查同意保留，进行处罚以后给它补报建，建筑确认规划，补报建手续，这一类问题也不多。

吴志峰：我们发现一个问题，原来宝安就像中药铺一样，每个抽屉边界搞得很不清楚。每个抽屉都很小，每个里面都很细，抓药的本来有一百个人，有60个人抓了药，但是有很多这样的抽屉，时间长了之后没几个人知道哪个抽屉管哪个事，而且抽屉之间可能政策不平衡。

梁福全：共和办证的情况在沙井算是好的。厂房办的是最多的，但私宅偏低一点。私宅难度大，办绿证没有吸引力，还要交钱。如果没有新两规，按照旧两规一路办下来也办很多了。我所有认识的朋友，我都动员他们，政府对你已经很好了，给你办证。

周辉：坦率说我认为尤其是外地人，绿证有条件办一定要办证，而且以后绿证变红证是大概率事件。

周其仁：深圳关内有拿绿证的吗？没有吧。

周辉：房改房如果没有申请绿转红或者没有房改部门批过就是绿证，绿证不准上市。绿证到一定时间之后可以申请，交的钱也非常少。

周其仁：对照当年把城市居民房改房绿改红的条件，拿来宝安，将来给他一次做通就完了。你们还有什么想法?

杨土养：比方说我还想再投资一块地，地已经选好了，现在我已经做一半了。我准备投两百万元，但我不知道这是不是违法的。现在都是政府说了算，我迟了一点盖就成了违建。就是时间的问题，有钱盖得早就是合法，没有钱盖得迟就是违法。

2004年11月28日在沙井开始搞违建，以前盖好的是合法的，2004年11月28日以后就是非法的。

周其仁：将来深圳有没有可能考虑就像做产业基金那样，做一个城市更新基金，我只要去买就行了。不过他们（村里的人）可能不干，买了到底有没有回报不知道，他得看着这个房。

林伟勇：深圳搞违建搞了20多年，广州搞了30多年的违建，什么是违建，什么是合法？真的说不清楚。

周其仁：他就是这个知识，就是这个信任程度，很难搞成别的事。但是在城市建设当中，现在还真的没有一个品种适合这种情况来做，唯一适合的就是违建。

违建提供大量的投资机会，他是草根，钱也不多，反正我是农民，你能拿我怎么着？你说他是违法，他也不伤天害理，而且他前后左右看，你们也没有抓过几个人，所以就建了。这样就给早年移动到这里来，有一点小积蓄的人提供了出路，违建投资这么旺也跟这个有关，现在研究政策看看能不能在这个层面上寻找一个替代。

你搞了这么多年，在你手里给国家交的税大概有多少？什么税是不需要证也要交的？

杨土养：租赁税、房屋管理费。每年交几千块钱。广州和深圳差不多，深圳稍微高一点。我在广州还有不少房子。在深圳盖房子风险很大，有的投资两百万元，两三年起不来。

周其仁：实际上所谓的违建里头还是产生了大量税收的，我印象最深的就是整个出租办公室6 700多人，基本上都是2%、3%的管理费养活的。加在一起收了三亿多元，维持这个队伍的开支才2.7亿元，给财政还有贡献。养七千人，而且还有社会功能、政治功能、政法功能，很成功。

杨土养：查违的人来了就压书记，书记压我们，我们就不敢动了。

周其仁：上次书记领我们看的那几块地都停下来了，半道停了，平地的也没建。昨天我们在壆岗看的那四万平方米全长草了，所以说这个事情乱来确实是不行的。但你摁住以后就要想一条合理合法的路，对个人、对深圳都有好处的路。

林伟勇：以前我也跟领导讨论过这个问题，政府有没有办法让我们报建呢？现在是有胆量就盖，没有胆量就不盖。

今年租金情况好，如果没有收益，叫他盖他都不盖。我们跟做生意一样的投资。我们做惯这一行，但现在动都不能动。

张金泉：改造看起来量也不小，但是没有政策，我们有很多危房要拆。

周其仁：今天早上去看的老屋，一下雨还是淹掉，无非是加一个泵抽水，这个改造机会还是有的。

杨土养：在房子上做投资的人很多，面积有大有小有的危房拆掉，建两三层出租。

城中村消防问题座谈

时间：2012–07–02 下午

地点：宝安管理局713会议室

参加座谈人员：张卫（消防支队城监科）、吴志峰、周辉（宝安国土局副局长）、刘伟滔（地政地籍科）、土地整备科于科长、岳隽（深圳市规土委发展研究中心）张丽娟（深圳市规土委发展研究中心）

走访者：周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人：杨继伟

周其仁：请教一个问题，我们这次来做城市化土地遗留问题调查，这类问题话分两头说，一头是法律上、政策上、制度上怎么办，无论是遗留的还是将来新建的。还有一头比较麻烦，就是技术上怎么办？这个房子已经盖了，一时半会儿拆不掉，它有某些隐患，因为我们国家建筑规范是建的时候如果一环一环套着走就好一点，有规划，有建筑要求，有报建手续，一环一环套，但它已经建成了，你拆的话，有很大的经济问题，有更大的社会问题。所以我们有一个小题目就是针对这个问题，我们看到一些有意义的做法，比如说中闽花园，它是村里已经建成了，市里要盖保障房，住建局把它收下来，收下来不就合法了吗？只要谈好价钱，它就从原来擦边的违规建筑变成合法建筑，对双方都有某种好处，对国家的法制也有好处。其中一个环节就是楼建完倒过去查它合格不合格，这是高难度动作，我们请教了方

方面面的专家，也知道了一些很有意思的做法，中间有一个环节是消防没有请教到，所以我们说一定要请教一下消防专家怎么看这个问题，特别是倒过去的问题怎么解决。它已经建成了，无论是从地基、主体工程还是墙体，它都有各种各样评价标准，那个楼基本上做到了发整改通知，达到整改标准以后这个楼基本上就可以了，我们甚至还设计将来能不能开发一个商业性的保险项目，这里头有某个概率上的危险，属于这个类别的买一个保险，一出问题，不要把它变成政府责任，如果变成政府责任，政府肯定不批，如果不批的话，这个僵局永远打不开。跟消防有关的问题，希望你们给我们讲两句。

张卫：今天不能算是一个正式的会，我不能代表我们大队，只能谈谈从2003年到2008年前后五年时间从事宝安区历史遗留建筑消防工作的体会，再结合我现在正在做的课题，就是怎么解决宝安区城中村以及老工业区消防问题，其中有一些可能跟教授碰到的情况重合。2003年的时候第一次碰到历史遗留问题建筑，当时我们大队成立了一个遗留办，专门处理宝安区的历史遗留建筑，我们碰到最大的难题就是《消防法》以及广东省实施《消防法》的细则，包括消防自己的专业技术规范，比如建规，我们也碰到一些所涉及的高层民用建筑，这个楼已经建好了，我们怎么办？我们在建立之初动了一点心思，觉得这个问题毕竟是宝安区的阶段性问题，当时以为是阶段性问题，现在看来就不是阶段性问题了，已经是长期问题了，当时我们想用三年左右时间把它全部处理完，希望到此为止，以后不存在历史遗留违法建筑了，如果还有抢建的，该怎么处理就怎么处理，但后来的社会发展证明这种想法简单了一点。

由于当时考虑是阶段性工作，所以在成立这个办公室的时候只是一个临时机构，当时的行政架构是这样的，宝安区政府有一个领导小组，专门成立了一个办公室，当时国土规划还没分家，消防只是其中的一个组，叫消防组，对应的我们大队成立一个遗留办，对内叫遗留办，在区政府叫消防组，当时规划国土说你还是要发一份公文给我

们，因为它是产权登记这一块，我是1993年调到宝安的，后来从事建审、防火，在基层中队也工作了一段时间，1995年的时候就有历史遗留问题了，当时我还是一名科员，跟着做了一段时间，还跟国土局领导在一起探讨过，我们用过方章，就是对于这类问题我们只提意见，不下结论，然后盖一个方章。

周其仁：最早一波处理遗留问题?

张卫：对，也没有什么公文函头，很简单，那时候也能过，但到我负责这项工作的时候，最大的问题就是国土局产权部门提出来的按照《产权登记条例》，你一定要有正式批文，而且要有圆形公章，当时为了协调公文格式就花了两三个月时间，反反复复，他们来我们办公室，我们到国土局，召开协调会，当时有两个部门，我们是其中之一，还有一个是建设部门，他们也不可能提供正式的圆形公章，我们把它叫作正式公文。这个工作有一个连续性，一直是李科在负责，他们很早就搞了一个全国创新的备案制，备案制也有专家评审，他们也召开了全国性的评审论证会，也通过了，走在我们前面，当时我们消防就很被动，我们要是搞备案制的话，首先我们不具备条件，我们仅仅是一个大队，全国最高的是公安部消防局，下面各个省是总队，下到各个市是支队，我们大队是最末一层，没有任何办事立规矩的权力，说了不算，我们只能照着已有的消防法、消防条例和省市的相关条例来做，不能有任何偏差，当时我们碰到最大的问题就是渎职，而且这个问题在当时已经上升到法律层面了，后来区政府领导给我们吃定心丸，再加上我们自己想办法，成立临时机构遗留办，最后想了一个办法，刻一个公章，这也是经过区领导同意，分局领导审批，是一个圆形的，有五角星的公章，专门做历史遗留问题处理的公章，这也是行政上的突破。

周其仁：这个章盖的东西，处理其他问题是不管用的，只针对这个现象?

张卫：对，在我们发出的法律文书中最后一句话说“此法律文书仅对处理历史遗留问题有效，不用作其他用途”，我们尽可能规避法律责任，目前还没有遇到我们办过的一千多栋建筑里有重特大火灾的。

周其仁：开出去一千多栋?

张卫：对，我们消防出具了这么多意见书。

周其仁：再顺便问一句，无论是中央和省的《消防法》，城市的消防标准和农村的消防标准有区别吗?

张卫：我原来在学消防的时候就讲到，城市内建筑物一般是一二级耐火等级，乡村是三四级耐火等级，而且那时候也讲到在成灾的时候，在城市内是一个标准，城市外又是一个标准，我学消防是1986年，是西安第一所消防本科院校，我是第一批本科生，当时我们也去江西调研，我1990年毕业，毕业后建规已经做了两次大的修改，但目前来讲区别已经不大了。

周其仁：城乡都已经统一了。

张卫：基本统一了，但层高有高层和多层，还有超高层。

周其仁：这是硬规定，无论你盖在哪里。

张卫：对，无论城市还是乡村都是一样。

周其仁：江苏华西大队在村里盖了三百多米高的楼，完全按照超高的要求来审核。

张卫：以前还有乡镇消防设计规范，现在已经废止了。

周其仁：城乡统一了。

张卫：对，更何况在宝安区早就实现城乡一体化，这个问题已经不存在了。

刚刚谈到的是行政架构，第二步就是执行具体的技术规范，我们遇到的问题是建筑物已经建成了，按照消防正常验收、正常报批程序，首先设计环节的把关是无法实现的，就直接到验收环节，我们碰到了几个难题：第一个就是耐火等级怎么确定，还有的是图纸找不到了；第二个问题是消防设施，比如喷淋、烟杆、消火栓够不够，包括水量、水压；第三个问题是安全出口；第四个问题是消防车通道，包括防火间距；第五个问题是装修材料。我在任那段时间，更多的是针对工业区的违建，所以像这类问题有碰到极个别的，我们都第一时间介入，首先是马上送图纸，像这种高层建筑，包括综合性建筑，里面的功能比较多，一定会用到消防的验收批文，所以我们发现之后让他们尽快提供图纸，尽可能在设计阶段跟上，允许他打擦边球。

第五个问题比较少，前四个问题有一点，当时宝安区人民政府常务副区长姚世华在任，他是比较敢于担当的区领导，专门召开了区政府工作会议，处理历史遗留问题领导小组会议，在会议上尽可能给我们开绿灯，反映在四个方面，一是消防部门在处理宝安区历史遗留违法建筑的工作中可以特事特办，简化办事程序，适当的可以不参照《建筑工程消防建筑管理规定》，后来有人说你宝安区政府这个文有没有效？2008年市政府、市消防局就把我们收走了，还有一个前提条件是我们宝安区大队不归市局管，直属宝安分局，这里我还要说到一点，原来是从部局下来，到各省总队，再到支队、大队，是一条线下来的，但深圳是特殊情况，支队跟总队之间没有人事、财权联系，因为我们穿的是公安制服，总队穿的是武警制服，我们大队跟支队之间也没有必然联系，我们的人事和财政全部都归区里管。

周其仁：相对独立。

张卫：对，相对独立。后来市局的领导说："你们这个文有没有法律效应？"这个问题到我这个层面就不能再回答了，我只能说当时区政府的17号文让我们有一定的依据可以这么做，不按建筑管理规定来，我们自己成立临时办公室，用临时公章，搞了一套受理程序，这个条件跟市里相比差很多。

周其仁：在这个程序的启动下，你们审了一千多栋楼？

张卫：对。

周其仁：基本上是什么问题？

张卫：第一个是建筑结构，它的耐火等级怎么办？这一块跟建设是密切联系在一起的，他们如果不过，我们肯定也不能过，因为他是管建筑结构的，如果房子塌了，经过补墙都过不了，那么消防肯定不能过，如果消防能过的，建设肯定也能过。我当时也跟建设局的李科经常在一起探讨工作，他们的程序我也认真学习过，我觉得非常科学，他们请专业评估机构来评估，在工作中我们也有过几次共事的机会，看了一下，我认为他们还是比较专业的，既然他们评估了，比如主梁、楼板他们都评估了，都认为没问题，我们肯定没问题，等同于达到一二级耐火等级，第一个大问题就解决了。

第二个问题是消防设施以及安全出口，包括消防车道、防火间距，我们当时是这么处理的，首先还是区政府17号文，里面讲到一点，要求我们从旧，即从建筑物当时的规范。

周其仁：就是当时是什么要求，不是拿今天倒过去要求。

张卫：对，后来《消防法》在第二次修订的时候就是从旧，不能从新，因为规范是在不断进步的，如果从新就没法做了。还有一个层面，当时在做的时候，我们内部有一个会审机制，碰到一些经办人员

把握不了的，我们就尽可能请大队的支援，综合来判断。第三是有了判断以后形成判例，同样的建筑物，在沙井能过，到福永也一样能过，不能说不一样。

周其仁：判例法，这是非常好的机制。

张卫：最后在推进过程中，跌跌撞撞走过来，其中最大的问题就是民宅，因为工业区总的来说还好办，因为涉及办产权证，我们拆了不少，当时很多临时性建筑都要拆掉，你必须要满足消防车通道、防火间距要求，咬咬牙就拆掉了，可以整改的，包括有的地方间距不够的，把外窗直接用防火墙砌上，因为我们在这一块是有规定的，厂房间距要求是十米，达到一二级耐火等级，丙类生产，我只有8米或者只有5米，怎么办？用防火墙全部砌上，砌上以后在使用时有很大的不方便，比如通风问题、采光问题，但这个我们就顾不上了，只能跟他讲“要么你就过不去”。

周其仁：至少他付出了这个代价，消防验收就过去了。

张卫：对。所有过的项目里面，比如说拆铁皮棚，拆铁皮棚很方便，但厂房内砌墙怎么通风呢？工人在里面挥汗如雨，采光也不好，他们往往应付我，后来我也发现过，我这一提问题就复杂了，我只能保证在我验收的时候是合格的，当时我们验收的所有项目全部拍照，建立档案，我验收时这一块是合格的，你事后再改回去是你的问题，这就涉及法律责任问题了，你自己改的就自己承担后果。

周其仁：从实际情况做了一些变通，程序上做了修改，这样的话通过率有多少？

张卫：通过率能达到70%，其中遇到最大的问题，也是群众反映比较大的，就是在民宅这一块，这一块相当麻烦，不可能全用砖墙砌起来，那样就没有自然采光了，也不可能通风了，120平方米的宅基

地，两块拼起来240平方米，建到十几层，甚至有16层的，疏散楼梯是没法做的，不可能做两种楼梯，扶壁楼梯也没法做。

周其仁：做窗外可以吗？美国很多房都是做窗外的。

张卫：当时这一类问题基本上都属于不可解决的问题，包括环形消防车通道也没法解决，防火间距咬咬牙还可以，它不像厂房，因为厂房最多是三个面围着，还是有自然采光，还是有自然通风，民宅是四个面，高度又那么高，当时我们想办法给它办证，站在我们自己的角度来说，还有很多问题，比如人员逃生问题、防排烟问题，砖墙砌起来了，很多问题全部来了，随之要增加的消防投资是巨大的，远远不像工厂，一个工业区往往就那么一两栋楼，老板咬咬牙克服一下，宁可断一指，保证整个身体健康，但民宅没办法做到这一点。

周其仁：住宅的通过率就低。

张卫：对，实在没办法。

周其仁：跟厂房比，住宅的通过率有多少？倒三七还是倒二八？

张卫：10%~20%就不错了，那个时候还有一些人打擦边球，我们2003年还碰到过宝安区搞查违，有一部分报的是居民住宅，实际上我们感觉他有一点商品房的性质在里面，但我们只做消防，用地性质我们不管，你只要验收的时候能满足消防的最低要求，我们也照样给你发证。

周其仁：农民盖的房是不是跟年代有关，是不是过了哪一个年代盖的房子相对好一些，满足率高一些？

张卫：越近盖的建筑结构越好一点，但还是达不了标，比如防火间距的问题、安全疏散的问题，因为这么小的距离，他做不到，这是先天局限的。

周其仁：如果不管消防条例，也不管合法非法、通过不通过，对于着火的分布有研究吗？有没有证据可以说明非法建筑里烧的就厉害？

张卫：从我工作来看，处理几百宗，将近一千栋违法建筑，真正着火的还是很少，只有一个家具厂，但那是属于意外，是在调漆房，温度过热。

周其仁：你通过的里头，最后发生火灾的很少？

张卫：很少。

周其仁：从结果看，我不管你当时合不合规，也不管通道够不够，是不是非法建筑发生失火非常多？

张卫：我1993年开始在宝安区工作，历史遗留建筑物发生火灾的概率还是比较高，只是说有一些进不了笼子，他可能在社区，在街道，因为很多情况他不符合，根本进不来。

周其仁：你们每年火警报告都有记录的？

张卫：我去过现场，比如工业区的火灾，的确老工业区发生火灾的概率是比较高，特别是老工业区干脆游离在消防建筑之外，反正也办不了房产证，就什么手续都不办，这种发生火灾的概率确实很高。但我办完的，经过我们检查过的，毕竟消除隐患了，而且通过我们检查，有相当一部分建筑增加了消防设施，包括安全疏散这一块都有很大的改善，所以我们检查过的、发过文的，发生火灾的只有一宗，就是观澜的，当时我们怎么办的也说清楚了，火灾原因也调查清楚了。

周其仁：这个难题是很难的，你们已经做了松动，这个经验很重要，还有一个思路是干脆从最后结果看，覆水不可收，最后发生火

灾，让保险从这个角度来看，你是什么类别的房，发生火灾的概率高，比如随便起一个名字，买一个历史遗留问题火灾险，通过商业保险加一道防火墙，同时你因为买了这个险，也可以推动保险公司注意防火，也就是说采用非实质性的防火措施，也减轻了政府部门的责任，因为你说你通过了我才给你发证，如果你不通过，我就不让你过，那他确权就永远无门，中间还有一个思路，我要求你买商业保险，历史遗留问题买这个商业保险，我就看作你可以过，这时候过比方章还要松一点，因为这个章不是我盖的，你买了商业保险，理论上一旦发生了火灾，他有一个补偿机制放在那儿，这个能不能用来解决历史遗留问题?

吴志峰：现在的情况已经变了，你刚刚介绍的是我们当年搞的验收制，现在搞的是备案制。

周其仁：备案制也非常好，备案制是不是在行政责任上更松了一点?

吴志峰：我认为备案制通过率达到90%，70%不抽检。

周其仁：备案制最后发生火灾的实际危险会不会增加?

张卫：这就需要实际工作去检验了，2008年《消防法》有了很大的变动，在行政审批这一块松动了，有一些建筑可以不用经过行政审批，采取备案制的方式，很多老工业区的厂房、宿舍，包括综合楼，都能满足备案的标准，等于说你备案，只需要在网络上申请，然后我抽查30%，在具体实施过程中，还要看一下，如果你是历史遗留问题的话，盖章时还要看你相关的资料齐不齐，如果齐的话就盖确认章，也是方的。

周其仁：备案制实行几年了?

张卫：三年了。

周其仁：搞了备案制以后，火灾发生率跟以前相比有什么区别？

张卫：我觉得火灾发生率不完全取决于建筑物，这个因素有，但更大的是人的因素，还有一个就是监管力度，比如我1993年在宝安的时候，可以说人的因素比较弱，很多都是刚刚洗脚上田的，他连交通规则都不知道，更何况消防安全规则，再加上老板主要重视的是经济效益，不愿意花钱在消防这一块，当时的监管也很弱。但现在有很大的改变，火灾的发生率不完全是下降的模式，有时候会有一些变化。

周其仁：有其他的影响因子。

张卫：对，比如产业结构、天气因素，都有影响。刚刚我首先谈的是2003—2008年怎么做的，其次是2008年以后是备案制，接下来谈第三个方面，城中村的居民楼不可能不管，就像孩子生下来了，你不可能把它掐死，掐死是不人道的，你只有把它纳入监管，才清楚我们辖区内到底有多少建筑物，因此我现在做的一项课题是跟中国科技大学火灾科学实验室合作做的，就是研究宝安区历史遗留建筑中的城中村问题，我们还不专门针对历史遗留，因为有些历史遗留挺符合标准的，只是产权的问题，我们主要是要啃硬骨头，就是原来我在做的时候碰到的，真正有隐患的，比如100~200平方米，建到十几层，这样的问题怎么办？要找到一个答案。

周其仁：这个课题什么时候能做出来？

张卫：我们希望年底能结题，请专家来评审。正好凑巧，7月之后，相关的科研人员要到宝安区来，每个街道选四类场所，目前有六个街道，一共24个场所，开始撒网式的做，就是想解决这个问题，我们想做完之后能够为宝安区的建筑物在想要获得相关的行政许可时有一个标准。

周其仁：说得清楚，提供一些根据。

张卫：对，这个标准更结合宝安区的实际情况，同时更具有实际的操作意义，因为我们觉得全国的消防规范出来，也是用火灾试验去烧，包括火灾案例、统计数据。

周其仁：要有一些硬科学的根据。

张卫：是的。

周其仁：深圳一讲起违章建筑来都是天文数字，这个地区火灾的发生频率，在你们看来比别的城市更高吗?

张卫：我们不是这么统计的，我们统计火灾发生率中没有一项说它是不是违章建筑。

周其仁：宝安的火灾发生频率跟上海、杭州或全国同等行政级别的城市相比，火灾发生率更高一点吗还是没有显著的区别?

张卫：应该没有显著的区别。

周其仁：这就放心了，这一点很重要。

吴志峰：现在我们就是看结果。

周其仁：它已经是结果了，所以你要想一个回不到过程去的检验办法，保险是怎么定的？如果他用商业保险的思路，不可能重新打孔看楼，他只能从过去发生火灾的频率来估你的保险费，我不管你怎么盖，精算师只算你过去发生多少火灾，同样的经济，同样的人口密度，为什么我们想到保险这条路呢？保险不是从过程想问题的，而是从结果想问题。

吴志峰：我再请教一个问题，备案制好像不是自己去备案的，是要通过消防公司、中介?

张卫：按照《建筑工程监督管理规定》没有说要中介机构，应该是自己备案，这种中介机构的产生，就像工商、税务在办证的过程中一样，是社会产生的。

周其仁：是因为太麻烦，报不清楚，就找个中介代理。

张卫：实际上这个主体就是个人，你要开一个委托书委托他去，在我们认定的时候是认定建筑单位主体。

周其仁： 备案制就是出了问题你自己负责，所以只要有这个技术，后面再加上保险，他就理得起，如果真是备案制，后面就有一个动机来上商业保险。我心里有一个担心，如果宝安区火灾率特别高，买不起保险怎么办？因为保险公司还要赚钱，他得留够，如果留不够拿什么赔？他还要赚钱，如果火灾率太高，人家就不干了。你刚才说那句话我心里特别踏实，当然我最后还要查火灾数据。

张卫：我毕业后在总队做了一年半的火灾统计，火灾统计也很复杂。

周其仁：有公开信息吗?

张卫：有公开信息，也有内部信息，两张皮。

周其仁：就跟我们国家搞财务报表一样。

张卫：甚至跟GDP有相类似的地方，跟一个区的政绩都有关系，原来我在宝安，知道哪些报，哪些不报，如果你掌握真实数据，我认为才是有效的，我在总队也工作过，不仅是宝安这样，全省各地都一

样。有一点我认为是比较真的，就是重特大火灾，这是瞒不了的，躲不过的。

周其仁：其实深圳没有特别糟糕的记录，除了有一年歌厅火灾，就是龙岗的“舞王”事件。

吴志峰：这就是新两规出台的契机，没有这个火灾就没有新两规，周教授关心的是火灾数，其实这里还有一个火灾级别。

周其仁：我们回北京还要找一个保险专家来谈，特别是做火险，火险是一个成熟险种，我们无非是把一个投影加上去，叫作历史遗留问题火险，其实他们所有的知识是足够的，对他们来说，无所谓，你这个房子到底是哪儿来的，过程不重要，重要的是结果、概率，你只要有充分的统计数字，他一定可以定一个双方能接受的价。如果将来把这一环装进去，可以让违建的业主和政府双方后退50米，合作的可能性就有了，否则你一定要我同意，我怎么敢同意？如果我一签章，将来着火了就找我，但如果我不盖章，他就不合法，国土部门不同意，双方要找出一个后退的办法。你买一个险种，我就帮你做，现在担心的无非是出事了谁兜底，如果有个兜底机制，其实谁说这句话都不怕，再来一个敢担当的，说我给你出一个区文件纪要，这个事就做出去了，否则永远吊在这里。

龙华新区观澜街道访谈

座谈时间：2012–07–03 上午9:30—12:00

座谈地点：观澜党工委办事处

座谈人员：观澜街街道办党工委委员黄庆棠（分管规划国土建设）、街道办苏文强、街道城建科黄权木、两规办和土地遗留办

相关人员、观城社区工作站书记黄文波、黎光股份公司董事长刘桂荣、福民社区书记庄荣稳、君子布董事长陈志远等，宝安管理局副局长周辉，规土委岳隽、张立娟，周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人：李安宁

6月29日上午，由宝安管理局组织协调，保安调研小组与观澜街道办领导、相关科室人员及各个社区工作站站长针对观澜街道历史遗留问题的现状、处置情况、省市土地管理政策在街道的实践情况及现阶段发展存在的问题进行座谈。

周辉：首先介绍一下来意，深圳市从1987年开始进行土地制度改革，那次土地制度改革也就是土地的市场化，使土地价值发现和价值增值的过程得到体现。经过30年的改革，深圳的城市化发展速度是很快的，城市化过程当中确实也伴随着很多问题，特别是在土地上，近30年来产生了各种各样的历史遗留问题，包括违法建筑、统建楼等诸如此类的问题。

前面几天周教授了解了城市更新、土地整备、发展单元、违法建筑、统建楼的情况，也到现场跟一些社区进行了深入沟通，今天周老师的团队想来观澜，观澜作为一个新区的模板，了解观澜街道以及观澜街道所涉及的辖区内社区股份公司对城市更新，包括对土地整备、历史遗留问题处理、违法建筑、统建楼的看法和感受、想法，周老师在调研过程当中特别想了解基层对解决现存土地制度问题有没有一些实际操作的建议、想法。

黄庆棠：我先介绍一下今天参加会议的人员，我是街道办党工委委员，负责规划国土建设这一块，参加今天会议的还有执法队苏文强队长、街道城建科、两规办、土地遗留办人员、各个社区工作站的站长，他们大部分是行政村一级股份公司董事长、小股份公司董事长。

龙华新区现在有四个街道办，其中观澜是最大的街道办，龙华原来是一个老街道，分成了三个，但观澜没有分，观澜的面积有89.8平方公里，整个龙华新区是175平方公里，我们占了一半多。观澜目前总人口是一百万左右，户籍人口2.9万人，人口严重倒挂，从龙华新区来看，无论是经济总量还是人口、社会管理任务，观澜都是最重的。

观澜虽然看上去开发强度很大，但规划比较落后，建设有一点乱，因为原来的规划没有做好，整体建设有一点乱，档次也相对来说比较低，集体经济也比较薄弱。龙华新区可开发、可建设的发展空间主要在观澜，其他三个街道基本上都建满了。今天我们也把一些股份公司的主要负责人请过来，由他们来反映基层在改革开放以来发展过程当中碰到的问题，将困惑或意见表达出来。

周其仁：当时城市化转地转走了多少地?

黄庆棠：观澜一共有89.8平方公里，2005年转地的时候转了15平方公里，过去历史征地的时候，哈飞长安汽车征了200万平方米左右。我们有几个大项目，一个是观澜高新园区，2002年征的地，约4平方公里。第二个是哈飞汽车城（现长安标致汽车），第三个是富士康征地。

周其仁：过去征地征了多少，2005年转了多少，也就是说这块国土上真正转成标准国有的有多少？留地有多少？留地当中有多少是在老百姓手里盖私房的，多少是留在股份公司搞厂房、国公用地的?

黄庆棠：有一些严格意义上来说还没有真正被国家征的，但以前报历史遗留问题的时候，在国土电脑里显示已经是国有地，比如原来镇政府征地严格意义上还不算国家征地，有些手续还没有完善，但现在在电脑上显示的是国有地，所以数据很难把握。

2009年大部制改革的时候把国土所撤了，所以数字有一点乱，但我刚才说的大数是可以算得清楚的，转地15平方公里，生态线的时候划了36平方公里，如果除去河道、绿地、水面，占了56%，历年来征地返还地到目前还没有完全落实的有81万平方米，就是该兑现给村集体的，最长的已经是20年。原来国土局签了征地协议，承诺要兑现给农民的征地返还地，最长的一单是20年，1991年征地到现在还没有兑现，发生在观澜观城社区。

征地返还地有几大块，刚才说1991年征地，是镇政府征的，就是中心区这一片，当时承诺返还给村集体，后来因为地块调整，规划国土分分合合，又耽误了好多年，之后又是规划调整，原来做了中部组团规划，返还的地是工业用地，后来规划调整就变成了商住用地，又落不了地，我们在2008年的时候对历年来的返还地进行了梳理，当时宝安区把我们作为试点，区政府常务会也通过了，当时规划局和国土局还没有合并，报到市里面的时候规划局就一句话，说处理农村城市化的文件一年时效过期了，又不受理，所以这个问题一直拖到现在。

刚才说到有一单已经拖了20年，去年又做了一个变通，现在深圳要完成保障房的建设任务，作为安居型商品房用地，春节前才上了市政府常务会，现在正式手续还没有办下来。返还地是工业用地一共11万多平方米，其中有一块是31 347平方米，后来用地功能调为商住用地时就打了五折，变成5万多平方米，马一、马二、田寮等几个股份公司加起来。这块地现在还是空地，尚未建设。地早就理清了，它是征地返还地，但政府的审批程序还没有办下来。本来是有权用这个地的，现在就是手续办的时间太慢。股份公司希望尽快落地，尽快开发建设。

黄文波（观城社区工作站书记）： 整个观城这一块征地是1 100多亩，其中有两个小组是返还47亩，另外两个小组是返还120亩，

120亩的基本上已经办完手续了，剩下的47亩是从1991年政府征地到现在都没办。

周其仁：拿走的时候很利落，返还的时候很拖拉。

黄文波：不拖拉。再过20年都不慢，越来越值钱了。现在用了就是违法建筑。

周其仁：你对这件事到底是有意见还是没意见?

黄文波：有意见没有用，没有意见也没有用，这么多年连一本房产证都办不了。股份公司所有地都转走了，政府要返还给我们的都没有返还，现在只有一个指标。城市化转地，返还的指标划完建成区以后，只剩下3.4万平方米非农建设用地落在空地，因为没有建成区了，原来观澜村的辖区里面是8.9平方公里，转的转，征的征，因为我们在镇中心。征了多少，记不清了，总之拿走的多。

黄庆棠：我们观澜有一个情况是两级股份公司，108家股份公司，15个社区。大量都是生产队一级的股份公司。目前观澜的国有储备用地是131块，面积是488万平方米，这是征地的。另外农用地有九千多亩，包括基本农田和菜地。非农用地规划指标总面积是337.7万平方米，目前已经核发用地方案图的有423宗，229万平方米，也就是还有接近110万平方米尚未落实。

周其仁：刚才老黄讲的建成区有多大?整个观澜镇范围内建成区有多大?

黄庆棠：可以说现在除了国有储备用地、绿地和水面，基本上都是建成区。返还地是80多万平方米，没有最后落实，他刚才说的那一单已经过了市政府常委会，还有一单是哈飞征地，涉及21个股份公司，已经过了会，但手续没有办完。

周其仁：我再请教一个问题，已经落下来的那部分，到底落给我们什么了？返还地手续办完，当地农民能拿这个地干什么？

黄庆棠：按用地功能来分，比如返还的是工业用地就建厂房，如果是商住用地就建商品房，如果是正规报建，全部手续齐全的话是拿红本。

周其仁：在座的哪一位能讲一讲这个例子，落下的部分到底能给农民带来什么好处？

黄文波：一宗都没落户。我们那里有31 000多平方米是非农建设用地，已经批回来了，正在申报手续，工业用地，现在在走环保、国土规划这个程序，已经办了一年半，但还没办完，我们建的是工业厂房。用地手续批了，建设手续还在办理。钱已经交了，如果验收完毕了，是领红本的。但报建都没报建，就是交了钱。好像是90多元一平方米。

周辉：它是两条线，非农如果是工业的话，自用不用交钱，发绿本，如果交钱的话就按基准地价的10%交，在观澜是三四十元一平方米，按建筑面积算，办完以后拿红本。

黄庆棠：两规处理拿到红本的比较多，因为政策比较宽松，历年来的违法建筑，“9935”之前，符合规划的，很多都拿到了红本，这是指生产经营性这一块，住宅是绿本。

周其仁：这些本多少户拿到了？

黄权木：村集体的比较少，因为很多是老式厂房，有一些是占用返还指标，办不了证。办证的这一块我们办了4 000多本，观澜套两规的有1.5万栋建筑物，其中私房有1 100多栋，厂房有4 000多栋，只有290多栋厂房拿了房产证，大部分是民营、外商投资企业，村一级的相

对比较少，因为有些指标没办法套进去。私宅拿到绿本的比例相对来说高一点，有50%。

观澜有89平方公里，96个自然村，原来经济落后，建的房子基本上都在自留地、山边、路边，村里面的厂房也是在山间平地盖的，2005年全部划为路网、高压走廊，没办法办，到2008年又通过立法对这些功能强度进行调整，大部分都列入公路控制用地范围，还有其他的功能，没办法办，观澜基本所有主干道都划入没办法办的范围，观澜桥往北走，以前观澜的中心区就在那边，观澜的经济发展就是在那边带旺的，有些村几百年了，划入公共绿地，在河边，观澜河投资十几亿元，没拆一栋房子，没拆一栋厂房，也是划入公共绿地范围。

黄庆棠：这一块的大数字我可以说一下，1999年3月5日之前申报的私宅和生产经营性建筑物是14 711栋，“9935”之后到2009年12月，新违建普查，我们是接近2.7万栋，2009年到现在就不好说了，没统计，2009年市人大对新的农村城市化历史遗留问题进行普查登记，原来是1.4万多栋，再加上2.7万栋，一共4万多栋建筑物，按照市里面的说法就是违法建筑。发了证的，“9935”之前的村民住宅处理了4 643栋，生产经营性是802栋，其他的都没有处理，主要是规划的原因，我们在处理的时候，一报规划审查，因为跟规划不相符，办不下去。按照新规划来审查老建筑，规划在后，建设在前，往后再处理的话，如果按照现有的政策，还是以现行的规划来套以前的建筑物，那是永远都处理不了的，所以我们建筑很多在规划审查的第一关就过不了。

整个观澜的非农用地规划指标总面积是337.7万平方米，已经核发用地方案图的是423宗，一共是229.6万平方米，这是落了地的，我们的用地指标大部分是在建成区里面，建好的房子要套非农用地指标，怎么来申报？到现在都没有一个操作流程，比如消防、质检、设计图纸等哪个部门来受理？流程怎么走？到现在都没有，所以也是跟征地返还地的指标差不多的情况。连操作办法都没有，还没有一例办成

过。返还地也是这样的情况，返还地连政府审批最后的手续都还没有批下来，更谈不上拿批文报建了。

周其仁：刚才谈到两大类问题，第一类问题是过去的违建，你要给他合法化，这中间遇到规划的问题，房子是先建的，规划是后做的，规划一审查，不合规，就退回来。第二类问题是征地返还或者划地以后给的非农指标，现在指标是落了，允许你在这里做，但没有申报具体的细则，这个问题我们在其他地方也听说了。

黄庆棠：非农用地就是没有细则，返还地是手续一直没批下来，返还地是可以按正规途径报，但流程很长，时间拖得很久，刚才说了，最长一单是20年。还有一个就是生态控制线的问题，观澜划了36平方公里，占陆地面积的56%，划入生态控制线里面的建筑物有4 000多栋。有老屋村，甚至明清时代的建筑物都划进去了。现在的情况是因为你在生态区内，如果你要搬出来，并没有补偿机制，就是如果我过去已经建了，是合法的，你现在划入生态区，理论上让我搬出来应该有搬迁补偿，但是没有。

还有一些是城市更新的问题，一个是法定图则的功能跟现状冲突比较大，在变法定图则的时候，把旧村、旧工业区等最需要改造更新的划为绿地或其他公配设施用地，从村里面的角度来说肯定是不愿意的，因为这个物业我在收租，整个村的经济收入就靠这个，如果划进去，一拆，就变成空地了，村里面宁愿继续使用危房，这是一个很普遍的现象。

周其仁：这里有没有立项的城市更新项目？

黄庆棠：一共有10个，都是经过市里面批的，目前有一个是商品房，已经封顶销售了。这10个立项项目有些存在上面讲的问题，有些不存在。如果冲突不太大的他就干。村民的利益在跟开发商合作时已经体现了，有几个因为拆迁补偿的问题没有谈妥，还有几个在谈判

中。还有一个城市更新功能的问题，在法定图则里容积率偏低，因为拆迁成本比较大，容积率偏低的话开发商都不干。观澜的容积率大部分是2.8~3.5。这是根据从2008年开始的法定图则。

周其仁：现在更新这个图则，如果2012版通过，据我们所知这些都会普遍上来一块。

黄庆棠：我们有些已经通过了，中心区周边这几个片区早就已经通过了，新的有几块还没有最后通过。还有一个问题是观澜的商住类项目比较多，但产业类改造偏少。开发商愿意做工改工的不多。主要是利益比较小，不是很愿意投资，而且也没有优惠政策，产业必须要有一些优惠政策，因为他的回报率比较低，回报周期比较长，不比商品房建好就卖，产业在建好之后还要引进项目，要出租，如果从地方经济发展来说，没有一定的产业支撑是不行的。

周其仁：生产队一级股份公司说说看。

庄荣稳（福民社区书记）：现在我们社区有几个更新项目，都是商住楼，有十万平方米，有三万平方米，也有五万平方米的。但弄到现在没有见到效果，谈不下去，价格都不同，好像有一个搞了一亿元，容积率又那么小，开发项目麻烦，村民也有意见。对旧改这一块，我认为政府应该统一一个拆迁标准，厂房多少、民房多少，要有统一标准，不要说这个开发商这么搞，那个开发商那么搞，影响不好，应该统一标准。现在这些项目谈不下去，搁在那里了。我们那里有16个小的股份公司，城市化转地之后，小公司只能靠收厂房租金过日子，我昨天就碰到一个问题，国税都要来查，很多条条框框把小公司箍在一起，靠收那一点厂租过日子，城市化之前做的那一点厂房到现在还是那一点，如果进行旧工业厂房改造，旧改政策几年都没有，我们辖区有一块地，2004年空到现在，昨天人家去搞钻探，执法队又说要去弄，我说你不要弄，2004年到现在已经多少年了？这块地是原

来观澜镇发展公司的地，一万平方米，只有三两千平方米可以用，所以说政策上要倾斜。观澜有108个公司，哪个公司有发展？比如我们福民股份公司，转地的时候转了3.6平方公里，夜里三点钟签的字，现在真的很后悔。

当时转了3.6平方公里，那个时候是24元/平方米，我不怕说错话，我是一个书记，也是一个党员，20多年了，我们村民一人一年要交1600块钱的社保，我亲自跟刘玉浦对话，他都不知道交多少社保。社保是股份公司交，市政府的政策我坚决执行，只要不违反五个高压线的规定，我们16个公司已经没有土地了，只有拆旧房子，20世纪80年代盖的房子现在都快塌了，要更新，希望政策放宽一点，不违反路网、高压线等五条线就行。如果你不转地，那个地还不是我的土地？在那五个条件以下，政策放宽一点。观澜不是沙井，沙井起了那么多小产权房，我们观澜没有，希望政策放宽一点，让原居民发展。

观澜有108个公司，搞小产权房很少，如果市里的政策一棍子打下来，不让建，我不反对，也不支持。观澜有一百万人，政府拿多少钱出来盖房子给一百万人住呢？一分钱也没有，是我们自己建房子让这些人住，改造观澜的环境，改造深圳的环境，深圳有一千多万人，都是我们原居民盖的房子。有一天我跟有关部门对话，我说我的旧房子建了320年了，他说320年的也是违建。我不理解，作为我们来说是有口难言，今天周教授来，我很高兴，希望能找个时间跟周教授慢慢谈，听意见一定要下到基层去，一定要下到家里面去，下到董事长的办公室去。不怕说错话，说错话我自己负责，我作为一个小董事长，要向上面反映情况，我是人大代表，不说也得说，刚才说的那几点，希望周局长、周教授有机会向领导说，“不要怕丢帽子，要为群众办事”。

如果没有来深建设者们的建设，如果没有我们给他们建房子住，能有今天吗？去年有一个老头跑到我办公室，说：“领导，我们的子女

在这里打工，现在想回去了，能不能给一点钱回家？不多，两千块钱。”你说给不给？这些都是现实，你们听不到的，只有我们在下面才能听到。

陈志远（君子布股份公司董事长）：20世纪90年代征地的时候我们想弄出来一块，但当时没钱建，有五千平方米，现在划进生态线，我们提意见已经提很多次了，如果划进生态线就建不了，置换也置换不了。另外一个是非农指标，没有用完的指标返还，我们村大概返还了1.2万平方米，有红线图，现在是绿地，叫我们调出去，我们找不到地来调。没有划进生态线的时候，征地返还了一块地，有一部分建了，但有一个小组没建，后来划进生态线了，现在想建也建不了，返还给我们的地不能用。如果是建成区，我还有租金收入，问题是这是一块空地。

刘桂荣（黎光股份公司董事长）：我提一个复工证的问题，厂房建好了，没复工证。厂已经建好出租了，现在要搞房地产权证。这些厂房有集体的，也有私人的。

黄庆棠：他说的是在城市化之前在建的厂房，城市化之后开始查违，查违的时候就不给建了，后来为了解决他们的出路，有一个初步缓一缓的疏导政策，交一点钱，办个复工证，给你建，他们交了钱，复工证办了，房子也建好了，现在怎么办产权没有政策。两规处理，涉及复工问题又不能处理了。

周其仁：咱们这个村最早盖厂房是什么时候开始的?

刘桂荣：1991年、1992年。这些厂房到现在还没有一本证。

黄庆棠：他套到非农指标，两规那边不能处理，非农指标怎么处理现在没有政策，电脑一打，就显示已经套了那个指标了，不能处理，现在很多问题纠结在一块

刘桂荣：全部停在那里，动都动不了。可以租，但价钱不到合法厂房的一半，不能抵押。不是合法用地，没有产权证，也不可以参加城市更新。租金只相差几块钱，但厂房的价值差一半都不止。现在村里有七八万平方米厂房，一平方米产权证都没有。

黄庆棠：没证买卖算是非法买卖，他们现在面临的更大风险是你如果租给人家办厂就不能出大的安全事故，如果出安全事故，一倒查，连地底下都要挖出来，追究很多责任人，风险很大。现在两规处理碰到的问题，第一是规划冲突，第二是套了非农指标，两规不能处理。

周辉：你现在表达的意思是如果在非农用地建成区里面，两规要办手续的话，得放弃非农指标?

黄庆棠：对。

周其仁：当时审厂房合法不合法、违建不违建，这条边界划在什么地方?

刘桂荣：全部都是违法建筑。

周其仁：当时没抓那么紧，当时的法律不违背就是不违背了，如果有新的法就按新的法再来，我听说很多村的厂房也办了红本的。办红本和不办红本，差别很大的。

刘桂荣：有的村有，但我们村没有。都想办，办不下来。

黄庆棠：深圳现在在非农用地这一块的问题比较多，有些街道以前是落在空地上，建成区可以通过两规处理来做，但我们观澜绝大部分都划在建成区里面，划下去落了地的，非农指标怎么兑现红本呢? 这个没政策，如果从两规处理角度来拿本，就必须放弃非农指标，村

里肯定不干，因为深圳特别是早期开发的地区，早就远远超过这个指标了，你现在让我放弃的话，我就很亏，其他那些建好的，反正你也不能拆，我不办证也照样能使用。

周其仁：介绍初步设想的确权方案：确土地使用权、房屋所有权、非线性累进确权税。

黄权木：现在老百姓绿本都想办，但因为功能的影响，他办不了，这个量不少。现在已经办了四千多栋的绿本，50%还不到，现在很多人想办，就是因为功能的问题办不下来。

周其仁：现在不给办在我们看来有两个因素，一是对农民来说，他拿你的绿本动力不太强，费半天劲拿一个绿本，绿本的市场价值低，你想让人家干一件事，引诱力要足够强。二是拿绿本的难度太大，要把历史上所有问题都理清才能拿，第一步跨不出去，我们的想法是第一步要容易跨，复杂的问题放到二层楼、三层楼慢慢解决，先把地基确定了。

苏文强（执法队队长）：现在很多问题理不顺，很多房子都成了违建，就像刚才说的，给了返还的地，报建不了，报建不了就是违建，所以村民的意见很大。

周其仁：你负责查违，我也要请教一个问题，现在新盖的能不能摁住？没有经过批准，没有计划，混乱的这一块现在还在冒吗？

苏文强：肯定有增加。村民有宅基地，他说这是我自己的地，我要建，但没有手续。现在对抗情绪比较激烈。现在我们是一味地堵，没有疏的政策。

周其仁：我们理解，因为政策一定，你要执行政策就得照办，我要是在你这个位置上，也得去打架，也得去生气，做归做，但我们要

想有没有办法能让这个事情处理得更好一点，老百姓又不是坏人，如果他是坏人，他吸毒，那咱们来硬的，他只是盖个房子。

深圳市民好歹每个人有一个房产证，咱们原住民世世代代是这里的人，起码做到咱们也有一处房，咱们也有一处办公场所，这是合法的，先把这个事情做下来，剩下的复杂问题再在这个基础上一层一层去解决，而且不能太复杂，如果你把确权搞得很复杂，一定很难推进，要足够简单才能办得快，才能要求政府部门限期完成，受理以后多长时间必须要办成。

黄庆棠：权力要下放，基层办不了，上面办，时间长效率又低，人家等不及。

周其仁：刚才讲的那个例子我们会写进我们的报告，20年还没给人家出手续，这有一点没法交代。

苏文强：还有一种情况，政府返还用地2万平方米，写的是2万，但实际给的是1.8万平方米、1.6万平方米，然后你去报建的时候，他说返还的是2万平方米，你报建1.6万平方米，不符合，报建不了。这就是政府搞出来的问题。

周其仁：政府现在也是高度专业化，现代社会就是复杂，部门多，分工细，确实带来一定的困难，他有行政责任，他自己有条条，如果不照条条办，他是要负责任的。不光是深圳，全中国都有这个问题。如果按邓小平南方谈话时候的观点来看，我们国家没有妨碍经济发展的大棒子，现在是有很多小铁丝给你捆着，完全没有规矩不行，但规矩一定要简明，不简明经济就走不动。

各位讨论讨论看还有什么意见，有怨气我们都知道，有些话讲得很重，我们都听过了，我们这次来都录音，原汁原味整理下来。确实反映了我们国家的政治状况，我做经济调查这么多年还没有碰到过一

个问题有这么广泛的分歧，过去分歧只是一点人跟一点人的分歧，现在是两大阵营，这个扣不解开，别看我们现在走在全国的前头，拖来拖去就把你拖下来了。

黄庆棠：迟早会像火山一样爆发，民怨很大。

周其仁：即便观澜在全市不算发达，但一路看过来，以全国标准看，还是很好的地区，但大家心里好像不是这么回事，有怨气，但实际日子过得不错，每家都收着租子，这是挺奇怪的事情，不是很穷的人啊。在我们看来就是有些矛盾没理顺，也不是完全没条件理顺，你找一个条件把它理顺不就解决了吗（介绍确权初步思路）？

我比较欣赏最近国土部对广东的政策，叫"三旧"改造，我们深圳老是讲你这个部门违法还是违章，广东讲"三旧"，这个里头有学习的余地，如果你说我这件衣服旧，要换一件，我愿意跟你讨论，如果你说我这件衣服是偷来的，打死我也不干，我要捍卫我的名誉，那就扯不清了，大家就得查这件衣服到底是怎么来的。你说这是旧衣服，咱们换一件行不行？你给我一个价钱，我就把这件衣服换了，所以广东"三旧"治理名字取的有讲究，其实"三旧"里头很多也是不合法，而且咱们历史上法也太多了，今天是合法的，明天就不合法了，怎么理得清楚？你干脆换一个角度处理这个问题。

黄庆棠：我们在基层感受是最深的，市里的部门高高在上，感受不到群众的怨气、心声，我觉得现在一个问题是政策没有变化快，我们的政策往往出台太慢了，比如2009年普查违法建筑，当时市人大说一年之内一定要出操作流程，现在已经两三年了也没见出来，政策跟不上形势的变化，就在等政策出来的过程中已经全部变样了，政策实施不下去，操作不了，影响了政策的力度，也影响了政府的公信力，你出台的东西都是没用的，对不上号的。

还有一个是规划没有建设快，为什么刚才说两规处理不下去？有些房子是二三十年前建的，你现在用新的规划说我这个房子不符合规划，究竟是谁不符合谁？我几十年前就建好了，当然也有一些是在规划之后建的，但有些是在规划前建的，人家村民说我几百年前建的房子，你现在把它划入生态控制线，说我的房子不能办证，共产党还没有成立的时候这个房子就已经有了，你怎么否定人家？

另外一个问题是有些政策严重脱离实际，制定政策的人是闭门造车，纸上作业，没有实际了解情况，没有对症下药，就像医生开处方一样，没有认真把脉，出来的政策空对空，执行不下去，最后就是你出你的政策，我搞我的，基层老百姓不听政府的，包括查违也是这样的，你查你的，我建我的，你来查的时候我就停，你一走我又建，甚至一两天就建一层楼。

现在我们区处理历史遗留问题的政策，包括新两规及其他土地管理政策，当然也不只是我们这个部门，其他部门都有这个情况，上面的政策跟下面严重脱离，包括维稳的、社会治安的、社会管理的政策，都不符合实际。十几年前我们基本上每年都接触到市委办公厅或市委政策研究室的人下来调研，但最近十多年我们没有见过一个人下来说要了解基层的情况，听群众的呼声，针对基层反映的情况出台相应的解决问题的政策，基本上没有。甚至在市里面开会，我们反映群众意见的时候，还对我们有意见。

现在政府的公信力严重下降，历史欠账那么多，我们现在做群众工作，群众说“你是骗我的，忽悠我的”，根本就不听，比如征地拆迁，征地拆迁补偿标准、配套政策都很不完善，还按照2005年转地政策来补。很多东西不配套，我们没办法执行，如果再谈的话，业主连电话都不接，面都不跟你见，我们在基层工作真的是很痛苦的，一方面要执行上面的政策，另一方面要面对群众，又要解决问题，政策不配套，如果变通的话就违反原则，到时候又要追查责任。

一是公信力下降，二是执行不下去，比如查违，只堵不疏，你查，他就跟你打游击，甚至暴力抗法，我们执法队员被业主、村民打了不知道多少次，群众跟政府的冲突越来越严重，所以我建议深圳不单单是土地政策，其实土地政策单单靠规划国土部门来制定也是不够全面的，应该是市政府或市委站在全市维护社会稳定、全市长远发展的角度，在顶层设计时要有综合配套政策，而且针对大量的建筑物和历史遗留问题，怎么样来疏导？怎么样用最宽松的政策把这些问题梳理好，把它纳入政府管理的范畴，纳到法律能够覆盖的范畴？这是最关键的，现在很多问题是游离于体制外，谁都不愿意面对、正视这些问题，谁也不愿意负这个责任，问题越积越多，就看哪一天爆发。

周其仁：刚才讲他那个村子的情况，他村里拥有的厂房跟人均200平方米差不多，其他村子是什么情况？按人均厂房看，最大的村子是多少？

刘桂荣：我们村还算比较少的。最多的村人均厂房有四百多平方米。个人住宅买的、建的加到一起最多的差不多一千平方米。每家每户至少两栋以上，村民建房子，按原来国家的政策，120平方米一层，480平方米就是四层，但现在基本上都是六七层以上，有些还不止一栋。

周其仁：观澜的统建楼多不多？

黄庆棠：不多。观澜没什么大面积的地，都是小的。零敲碎打的多，但成片的很少。一是经济实力不够，另外是我们的小股份公司比较多，生产队比较分散，整合不起来。

周其仁：我们也是在验证其他地方调查的办法，各位讲的意见我们都听懂了，刚才老黄讲到快速确实是我们的特点，上海是一百年人口翻了500倍，我们深圳30年，从原来的3万城镇人口翻到1 500万，30年翻了500倍，在全世界城市发展当中从来没有这么快的。本来一个事

情难解决，时间拖长一点就好一点，至少看上去合法，但这么快速的发展将所有问题都急速放大，这也是客观背景。没有关系，天下难题总是要找一个可能性，我们调查这一两个礼拜虽然不是那么有信心，但至少办法是有的，剩下的问题就是要有一个决心，这还不是一个部门的决心，要有政治决心，要有全面的决心，要认识到这个问题解决不解决的影响重大，不仅仅是土地能不能安排好，房子能不能建，它是一个社会能不能健健康康发展好的问题。

黄庆棠： 设计政策要从下到上，不能从上到下，如果从上到下设计好，是走不通的，你要从针对问题、解决问题这个角度来制定政策，要真正为老百姓解决问题、谋福利，如果顶层都设计好了，套下来执行，能执行得了吗？根本就不符合实际，解决不了问题，群众也不愿意接受，变成对立面。我们是风箱的老鼠，两头受气，夹在中间非常难受。

管理局土地整备和工业用地利用座谈

座谈时间： 2012–07–03 下午14:30—16:30

座谈地点： 宝安管理局附三楼会议室

座谈人员： 宝安管理局土地整备科陈科、副科长余奕鹏、工作人员陈永喜，土地利用科科长陈庆生、建设投资公司冯晴，规土委岳隽、张立娟，周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人： 李安宁

7月3日下午，由宝安管理局组织协调，保安调研小组在宝安管理局与宝安管理局土地整备科和土地利用科和建设投资公司相关人员针对土地整备和工业用地状况进行座谈。

周其仁：今天下午就谈谈整备政策，还有一块是谈工业用地的情况，整个土地盘子当中有很大一块是工业用地，其中包括国有工业用地，也包括集体的，这块工业用地现在利用状况到底怎么样，有些什么政策问题要研究？今天下午的两个小时主要谈这些题目。

陈永喜：（会议开始介绍了宝安1979年至今征地拆迁情况，具体内容放在本次座谈的最后部分）我把土地整备的基本情况简单说一下，首先介绍背景情况，背景有两个，一是宝安区有560平方公里土地，未建土地239平方公里，扣除已批用地、组团规划、水域或其他非建设用地部分，全区剩余土地供应潜力只有54平方公里，如果再扣除大铲湾及机场范围用地、规划中的交通用地，剩余的只有24平方公里，土地资源难以为继的问题十分突出，必须掌控一些地来落实项目，通过土地整备来挖潜是土地利用的主要方向。

2010年3月王荣书记到宝安来调研时提出政府应该有计划地实施土地整备，4月6日王荣书记在全市第一次经济形势分析会上再次提出政府要开展土地整备，基于以上两点，我们区2010年全面启动土地整备前期工作，2010年4月原文龙区长召开了土地整备会议，成立了区土地整备工作领导小组，宣布正式启动宝安区土地整备工作。

下面讲一下宝安区土地整备的计划情况，2010年5月开始，当时区政府要求我们局做宝安区五年的土地整备计划，然后我们就开始了整备地块的选取，选取原则是以规划为向导，先易后难，先空地，后低密度建成区，重点解决未完成城市化转地的土地、有城市化历史遗留问题的土地及经营性遗留用地的土地经济利益关系，利用三年时间分批推进土地整备工作，实现一年初见成效、三年见大成效的近期工作目标。

宝安区当时选地块的时候重点想搞大空港地区，当时还不叫大空港，叫西部沿江新城，就是在现在的福永、沙井，机场再往北去那一

大片地。2010年年底，我们区五年整备计划基本成形，当时一共选了31个整备地块，总面积是37.08平方公里，计划2011年整备土地11平方公里，这是宝安区最早做的土地整备计划，这37平方公里中，现在的新宝安区有14个地块，3 090.25公顷（30.9平方公里），原来计划2010年年度整备823公顷，现在的龙华新区有17个地块，总共是618.03公顷，2010年计划整备275公顷，当时还没有分区，这是2010年12月的计划。2010年5月，宝安区正式下发了宝安区土地整备工作方案，明确了领导小组，建立了政府统筹，区土地储备开发中心作为实施主体，街道办作为责任主体的工作机制，也明确了一些具体的工作流程。

周其仁：土地整备有什么政策?

陈永喜：在工作方案中，基本上没有什么新的政策，还是沿用征地拆迁补偿那一套东西。没有含金量高的政策在方案中体现。

2010年5月，市规土委开始编制全市土地整备计划，我们区2010年12月就做了计划，当时我们区把2010年12月的计划进行了调整，最后把这个计划报给市规土委，宝安区总共申报了29个地块，36.92平方公里，但市规土委做计划的时候稍微调了一下，因为我们有一个地块，就是西部沿江新城二期地块，全是填海的，这个地块短期内可能不需要资金，市规土委就没把这个地块列为计划内。当时制订的计划，宝安区总共是28个地块，25.52平方公里，年度整备1 082.3公顷，这是市规土委做的2011年土地整备计划，其中现宝安区有13个地块，总共是19.5平方公里，年度整备823.01公顷，跟宝安区自己做的是一样的。龙华新区有15个地块，总共是602.24公顷，年度计划整备219.25公顷，因为市规土委这个计划下发的时候都已经到2011年7月了，所以市政府开会的时候就定下来，说2011年的土地整备计划完成时间算到2012年6月30日。

2012年的计划也是市规土委做的，2011年11月开始做，我们区当时也是自己申报了34个地块，总面积是28.42平方公里，当时龙华新区还没有分区，所以我们报计划时也把龙华新区放在了里面，总共34个地块中，宝安区有14个地块，19.13平方公里，2012年其实只有半年，我们计划整备375公顷。龙华新区2012年总共申报了20个地块，928.39公顷，2012年计划整备91公顷。

周其仁：这个地理论上都是国有土地了，只不过手续没办，补偿没做，现在通过整备来完善，让这个地真正为政府可用，是不是这个意思?

陈永喜：是这个意思。

周其仁：“整备”是一个新词，含义是什么呢？理论上你已经完成征地了，不好说再去征地了，实际上这个地控制在社区手里，你不给他一点钱，不办一套手续，是拿不到政府手里来的。

余奕鹏：对。

周其仁：这个土地整备行不行得通?

陈永喜：根据市里面做的2011年整备计划，宝安区到2011年年底要完成5.3平方公里土地的整备任务，虽然我们在材料里写了基本上完成5.3平方公里的任务，但我们只是完成了计划中的两个地块，其他地块全都是计划外的，为什么是计划外的呢？计划外的土地都是原来城市化转地，比如说转完土地没有办理移交手续的，我们也把它放到这个盘子里来，意思就是说通过土地整备搞了简单的清理，算了面积。

陈科：从目前的执行来看，整备效果在全市看来都不是很显著，我们希望土地制度改革在政策上做一些倾斜。

周其仁：我们上次在市里听了，听起来逻辑上有一个问题，一头是好的，我要整一块地留着，一有项目来就往上面放，但它带来的问题是什么呢？就是这块地的收益在未来会增值，但未来增值的利益你不能现在拿来跟农民分享，你怎么说服他呢？政府如果要留一块地将来能收益，你一定要把将来收益的一部分现在拿出来去跟农民谈，这就跟更新项目靠拢了，因为更新项目的利益是企业看出市场有前景，有人埋单，项目做完这个单就出来了，但整备的问题是不知道放到哪一年，也不知道谁埋单，既然现在也没人埋单，我就按2.4万元的价格跟农民谈，整备最大的问题就是这个问题，你既然是为未来储备，那就要把未来收益的一部分今天就付出来，你要有金融条件，农民才同意你拿走。

你现在说由于将来利益还没有，今天就能不给，要么你再给农民一句话，将来有收益的时候再给农民分。现成的制度安排是有的，香港政府当年搞过，我今天拿你地的时候，你选，要么拿钱，要么拿一封信，这封信等于是香港政府欠你一块地，你有权在将来某个时间来套现，将来什么时候套现呢？谁也不知道，因为地价在变动，但只要我拿着这封信，是你政府给我的，里头写着欠我五亩地，过几年我要花钱了，地价也比较好了，我把这个纸往你那里一放，就按当时五亩地的地价补过来。这也是一句话，用术语讲就是你给农民一个未来的收益权，今天不给他钱，给他未来的收益权，也许有的农民看好未来土地增值，不要当期收益，要未来收益，现在整备政策还是把地拿来以后，将来可以升值，问题是宝安农民也挺聪明的，一看这个形势，一般来说不会同意。

陈科：其实融资是一方面，关键是现在农民在补偿这一块更多提出的是留用地，更多的是你给他多少比例的返还。

周其仁：现在整备政策里有留用地政策吗？

陈科：有一个5%的留用。

周其仁：市里上次谈没有讲到这个政策，如果做不通再想办法，总之手里有什么牌加什么，那就加留用地，这是一条路，问题是从你们操作来看行不行？

余奕鹏：现在要求越来越高，政府一点都不给人家，其实现在5%人家肯定都不干，10%很多都不干。大空港蚝三村有两万多平方米，他就说你要一比一给我置换，他说“一比一置换我都亏了，因为我的地在大空港，很值钱”，他很清楚你不可能置换大空港的地给他，没有一比一，他谈都不跟你谈，这是现在我们在做的现实案例。建议现在留用10%还能解决一部分问题。

周其仁：土地价格就是时间的问题，你要很清楚地想五年后会怎么样，五年后10%根本没有人理你了，今天10%是便宜，你今天不签，将来就是15%，再过五年就是20%，这个趋势如果大家认同了就可以。现在问题是很难，但是我听起来你们已经把留地转到整备政策里头来了，这是好现象，你给人家钱，人家不要，钱是贬值的，土地是增值的，老乡都明白。你们现在已经有弹性，5%是可以考虑？

余奕鹏：其实我们现在报了好几个方案，实际操作中都按10%报，因为这个政策由区政府实施。区政府能接受，市里还没批，有一些批了。按10%操作可以做下去，如果统一都批10%，宝安能完成五年计划，我们的整备计划是两部分，一部分是历史上没征转的，以空地为主，占十平方公里左右，但主要还是填海，填海最难的就是填海申报，要国家海洋局的报告。

周其仁：填海有多少面积？

陈永喜：宝安区原来的五年计划中，宝安区总共是31平方公里，填海就占了22平方公里。

余奕鹏：我们有我们的优势，我们的优势不是资金，是政策、规划，比如我们有一个地块，村里提出要求，地块很便宜给你，但在周边建一个学校，但因为周边规划是工业，建了学校，做工业就不适合了，他就一个要求，把规划改一下，我们很难推动这个事，因为调规划很难。我们真的要解放思想，在规划上、土地政策上，要综合运用起来，这样整备才搞得下去。

周其仁：他们很着急，因为担心手里没大地块，将来项目来了落不下去，同时为了实现这个目标，准备支付的东西又不想给够，这就是手段和目的之间不匹配，现在要做的工作就是认清形势，手段和目的之间咬合一点。

余奕鹏：包括整村统筹，金沙搞了以后我们也去学习过，也想找一个村来试点，我们问过好几个村，他们非常赞成这种做法，但他们不相信政府。宝安也有一个试点，但现在划到龙华新区，观澜长坑整村搬迁，因为旁边搞了高新技术园，地搞高了，旧村的地低，长年淹水，要把整个村搬走，搬了很多年，这个村有十万平方米，我们的土地政策给不了这么多，按出让政策算不出给村里多少地，搞了几年一直搞不了，现在也在改革试点，就原地试点了，街道办跟村去做一个方案，你愿意给政府多少地，你要多少面积、多少房子，你做一个方案来，我拿出来“招拍挂”，看谁愿意来，就是说给政府地去建，把容积率、规划功能定好，但是要给回一部分商业、物业给村里。上半年年初方案已经初步达成一致。

余奕鹏：我们是不是把所有地都控制在政府手里？

周其仁：你要站在市长、书记的立场上，来了再去谈，谈不下来不急死啊，你得给他有一个流动的库做储备，这也是为什么我下面要谈工业用地的情况，我们看中国的土地资源，工业用地用得真有一点对不起这个地，平平的，大花园。我们的研究报告将来想写一句话，

大项目来怎么办？因为市里很关心这个事，简单地讲就是工业项目来落在工业项目上面，一层变两层，两层变四层。你如果再不放心，我再给你做一点储备，所谓储备就是10%~15%的留用地，这几手一起上，市里不就觉得可以了吗？有流动的土地，又有工改政策，我相信将来厂房会过剩。

要把更新项目做成工业厂房更新项目，你要在更新当中有一个专门指向，就是专门做工业地产，这块地产将来在广东、在深圳，在我看来潜力是很大的，现在的问题就是要把政策设计出来，其实从物理上看，可利用空间非常大，香港的工厂咱们也不是没去看过。我一路也在注意看，真正挺大的工业厂房，六七层是有的。现在普遍多少层，这个数谁有？第一，整个工业一共占了多少地？第二，平均容积率多少？

陈庆生：总共占了多少地有数，但平均容积率没有数。现状工业用地是122.23平方公里，占宝安区的21.47%。建筑物普查没做过，容积率照经验估计在1.5~2.0之间。

工业情况再报告一下，现状是122.23平方公里，占宝安区21.47%，法定规划的工业用地是72.6平方公里，不包括道路、绿化，是纯工业用地，也就是说现状远远大于规划。如果是包括周边的发展备用地、工业区道路、绿色、小型商业、宿舍等其他配套用地，要加上30平方公里，规划总规模达116平方公里，占规划建设用地的33.7%，刚才您说现状是21%，规划更高，是33.7%，三分之一的地拿来做工业。我这里还有各个工业用地细分表，分到每一个街道多少，占街道的比例，还有工业用地现状与规划的契合度，这个数据比较新，截止到去年年底。

周其仁：这个文章能不能做活？将来把它变成更新项目一个专门的类别，我们现在看到一些思路，如果你让他加成的话要追加投资

的，这个投资谁出？怎么个出法？我们在关内看到把单一工业地产改成综合地产，里头可以建一些办公室，建一些商住楼，加上工业园区，天安数码就是这种类型，这种类型看来在市场上很受欢迎，你要用以肥补瘦，让他建非工业项目的收益来支持工业厂房的升级，总要让他财务上做得平，这个政策不知道在宝安行不行得通?

陈庆生：行得通，就是旧改政策，我们现在允许50%工业楼宇都可以转让。2008年市政府出过《工业楼宇流转办法》，当时规定50%，所以沿用这个规定，旧改里面50%工业楼宇可以转让，50%自用。现在有两个工改工的项目，一个是批了正在建，一个是还没有最后签合同，正走在旧改的路上。现在还没建起来，能卖多少钱，有多少承租方，能收多少租金，还测算不出来，因为尚未兑现。但开发主体已经有了，一个是开发商，还有一个是村集体，两个项目，各搞各的，一个在福永，一个在西乡。

周其仁：这个经验很有意思。有50%就好办，将来如果谈判不行，就可以调这个筹码，比如可以60%转让，然后容积率上去，你总面积没有减少，因为所谓50%的控制有好几种控制，我把面积收缩得多，但把楼层加得高，等于面积没减少。还有什么政策可能对工业地产改造起作用？收工业房产税行不行？因为你平平占着，利用效率低，我一抽税你就要注意这事了。大概念是五分之一的工业土地，平均是1.5~2.0的容积率，市政府将来问新项目来在哪里，新项目来就在工业项目里，新项目落在老项目上。

陈庆生：这次松岗的项目很有考察的价值，松岗准备引入北车南部基地、地铁11号线车辆段，这两个项目加起来有一平方公里多，这是市政府配的重大项目。但这里全都是建成区，怎么上项目？南方总部肯定是综合体，有办公，有住宅，有科研，有厂房，关键是怎么样把那几十万平方米的建成区搞出来。位置已经定了，现在建成区上是厂房，至少也有一点几、二点零的容积率。这一块地现在还没规划，

是发展备用地，政府以后想怎么搞就怎么搞。方案定在这里，项目定在这里，市政府全力推进，接下来就是整备的问题，要求是政府把地收回来交给他，前提条件是政府怎么样跟当地村民谈判，用什么代价把这些地收回来，因为他是不直接跟村民谈的。这些政策都在市里，包括留用地、补偿标准，全部在市里，一般留用地都要报市政府。

周其仁：你们听起来这个事情都是挺对的？政策有余地，规划现在还不硬，正好是重大的要解决问题的方向，把这几条加起来，我们帮你们敲边鼓是可以的，我们跟市里汇报的时候，把这个事作为一个事提出来，因为他们关心的是市长、书记关心的事情，市长、书记关心的是投资项目往哪儿落，咱们落到已有的项目上，在已有空间上解决这个问题，不要完全指望再去拿农民一块地，然后再盖1.5容积率的工业项目，其实这种项目对工业本身也不利。要有一个综合生活环境才能吸引高端人才，不是早年给你打工的那些人，今后工业的概念不是流水线了，这件事情听起来哪一头都对，剩下的一个是留用地政策，一个是容积率政策，一个是综合地产政策，听起来都是容易要的，留用地就是农民的地，就像你们区政府这样，只要想明白就好，千万别以为是我们口袋里的东西。

冯晴：现在大空港计划填海，现在宝安作为业主单位。计划面积是22平方公里，但总规这边还没有通过，如果通过的话，环评、水务通过以后，报了我们才能启动。我们平台公司是去年才成立的，资本金是市财委出了现金10亿元，宝安经营性和托管资产作为评估打包进来15亿元，一共25亿元。现在没负债，下手的时候肯定要融资，前期也跟银行谈了，也是土地整备，就是填海，不过填海工程挺复杂的，没搞过，不知道怎么摸，在规土委的领导下我们一起摸索前进。

余奕鹏：我们就是学东莞，让一个公司作为申报主体，这样灵活。

冯晴：因为是公海，他填过来了，我们不填不行。以前是蚝田的时候，东莞和沙井这一带都打起来了，现在要等批复下来才能融资，融资肯定要负债了，这些东西做下来市里给不给区里，负债的钱怎么还还是一个问题。

周其仁：这也是前海开发非常关键的一个组成部分。

周其仁：要反映的东西就是这几条，第一是现在农民看来是要地，因为过去经验不信任政府的承诺，同时他着眼于未来的收益，他对划地留地政策感兴趣，无非就是比例问题，这是整备政策方面要考虑的问题。第二是任何新政策的筹划总要找一个事情来试试看，现在有一个北车南方基地，听起来不错，如果这一块提出来跟市里去商量，也许会率先作为一个突破，作为一个试验，对宝安挺好，对市里也挺好。广东人过去的思维挺好的，我弄清楚我要什么，至于别人怎么样我不管，广东商人非常利落。

附：宝安1979年至今征地拆迁情况介绍

陈永喜：拆迁在宝安已经搞了差不多30年了，我们也想把拆迁这一块作一个简单的介绍。

宝安区征地拆迁差不多有30年了，我把它分成三个时间段，第一个时间段是1979—1992年年底，因为1993年1月宝安正式成立区，宝安县被撤销了，1993年1月1日到2004年5月是第二个十年，2004年5月至今是第三个十年，每一个十年中我又划分了一些小的时间段。

第一个十年：1979—1992年年底。宝安征地拆迁从1980年就开始了，宝安县搞征地拆迁的是宝安县城指挥部，当时深圳市还没有拆迁政策，是自己根据县委的指示，征了5 685亩地，主要采用货币补偿的标准，补偿单价是671元/亩。1982年深圳出台了《深圳经济特区土地管理暂行规定》，里面明确建设需要利用土地补偿办法按照国家和省

有关规定执行，国家和省的规定在这一段时间有两个，第一是国家1982年出台的《村镇建房用地条例》，还有1982年5月出台的《国家建设征用土地条例》，这两个条例都可以参考。1982年左右，宝安县建设指挥部又撤销了，成立了宝安县城建发展总公司，这个总公司是县局级企事业单位，和县指挥部是两块牌子一套人马，主要职责是县城规划、设计施工管理和经营房地产业务。1982—1986年，县城建设发展总公司在宝安老中心区征了3 571亩地。这个公司可以征地，它有三大项职能，县城规划、设计施工管理和经营房地产业务。宝安县城城建发展总公司的补偿标准比较多样化，总共有七个小项的补偿，第一个是货币补偿，1 200元/亩，第二个是讲留用地。留用地政策最早出现在1982年，我算了一下比例，大概在5%左右。第三个是公余粮任务减免，第四个是返销粮人口的手续，第五个是劳动力安置，征用一亩水田，每个人补720元，村里开办的沙石厂，县建设总公司帮他找销售门路，还有村里自己组建的土方工程队，县城建总公司用它的土方工程队。第六个是五保户的安排，每个五保户补600元。第七是这个地征过来之后如果短期不使用的话，村民还可以继续使用。从县城建发展总公司征地的方式来看，比较多样性，相比指挥部已经大大进步了。

1988年深圳出台了《经济特区土地管理条例》，里面明确“市政府为了公共利益需要可以依法征用土地，征用土地各项补偿标准按《广东省土地管理实施办法》的规定办理”，我也看了一下广东省土地管理实施办法，当时是1987版的，里面的标准是说征用土地可以按年产值的六倍补偿，菜地是15倍补偿，里面还有一个安置青苗补偿费等其他补偿内容。1988年之后几个大项目的征地，有机场一期征地，还有广深高速的征地，机场一期征地征了6 565亩，征地标准比较低，1988年之后的标准，征地是8 500元/亩，安置补偿是2 500元/亩，鱼塘没有补偿，只给了生产补助费用500元/亩，比县城建总公司的补偿标准更低。广深高速的征地是由广深珠高速公路公司出钱，征地标准比较高，第一期征地是补偿19 800元/亩，比城建总公司提高了3倍。

1989年1月深圳市又发布了《经济特区征地补偿办法》，该《办法》明确规定特区内征地参照这个《办法》施行，按一类水平的补偿，最高可以到5 900元，鱼塘是6 700元，菜地是5 700元，蚝田是6 200元，但《办法》明文规定这个标准只在特区内适用，不针对宝安县。20世纪90年代初期，宝安县征地的标准也是很多的，基本上没有一个固定的标准，现在看来有12 500元/亩的，有15 700元/亩的，还有16 000元/亩的，没有一个固定的标准。

第二个十年：1993年1月—2004年5月。1994年征地材料不全，国土局是1994年才成立的，1993年年底到2004年5月是宝安区征地比较多的时间段，这个时间段有这样一些政策，1993年7月市委下发了283号文，《宝安龙岗规划国土暂行办法》，要求对两区的土地实行统一征用、统一开发、统一出让、统一管理，市规划国土部门派出机构负责相关的征地事务，里面明确地说征地标准参照20世纪90年代初89号文《深圳市经济特区拆迁补偿办法》的规定来办理，1993年发的文仍然参照1989年的标准，水田是5 900元/亩，鱼塘是6 700元/亩，菜地是5 700元/亩，蚝田是6 200元/亩。283号文发布之后，宝安、龙岗两区也没有对特区外土地实行统一征用，也就是有一些重点的区域，或者某些项目建设需要才进行了征地，征地标准也没有参照89号文的标准，当时刚好有一个比较大的征地行为，1993年7月宝安搞了一个永久性蔬菜基地的征地，是区政府发的文，明确征地补偿标准是一万元/亩，比89号文的标准已经提高了差不多一倍，还给15%的返还地。返还地的属性一直是模糊的，你可以用，但这个地是国有地还是集体地不清楚。

周其仁：返还有两个概念，一个是返还，征完以后给你一块，还有一个是留用，你同意我征，我就划给你一个市场利用的机会，到底是哪个性质的?

陈永喜：两种都有，实际上是含糊的。

余奕鹏：有一些政府给了钱，又给回你地，有一些就是原来农村的地，说这一块给你了。返还用地要发批复。

陈科：如果要签土地出让合同，肯定要有批复，然后还要完善国有土地的手续。

周其仁：按这个来讲还是作为国有土地来管?

陈科：对。

陈永喜：1993年发了这个文之后，1994年市规划国土局宝安分局成立，5月分局自己制定了一个《宝安区征地补偿标准》，报到市规划局，这个标准里面，一类水田可以补到2万元/亩，鱼塘3.6万元/亩，旱地13 600元/亩，山地7 000元/亩，但这个文报到市规划局去，市规划局没有批复，理由是“新的征地拆迁标准出台之前，仍按省市有关规定执行”，意思就是说你这个标准不通过，还是按照原来的89号文来补偿。

1994年到1996年期间几乎没有相关的政策出台，但1995年9月市征地办自己制定了一个《深圳市征地补偿标准》，这个标准也没有经市政府下发，在这个标准里面，鱼塘也可以补到30 000元/亩，菜地24 500元/亩，水田24 000/亩，在这之前，1994—1996年，没有相关的政策出台，仍然是自己搞自己那一套，针对不同的项目，不同的地，补钱也好，补地也好，都在做。

1996年12月，市委市政府下发了《加快实施同富裕工程的决定》，《决定》明确提高政府征用欠发达地区统征土地的补偿标准，土地补偿费、安置费1万~1.5万元/亩，青苗附着物按89号文上浮50%，这个文发布之后对宝安区征地拆迁没有什么影响，宝安区仍然沿用原来那一套，还是没有统一的标准。

分局成立之后，征地工作有四类，第一类是宝安区涉及的建设项目的征地拆迁工作由宝安分局来做，当时征的地有九千亩左右，当时征地的标准是采用综合价1.6万元/亩。第二类是五年间我们处理的历史遗留问题签了很多征地补偿协议，这个历史遗留问题是指1993年原宝安县遗留下来的历史遗留问题，当时区里面有发文，要求解决这一类的历史遗留问题。处理这一类的历史遗留问题，在征地这一块主要是完成一个手续，就是那些地原来是村里面跟其他的公司签协议，比如说外面需要用地的公司，他们之间已经达成了用地协议，但是没有来国土局办手续，我们征地手续主要是他们双方谈妥了，到国土局来，你签一个征地补偿协议书，完善第一步的征地手续，这持续到1997年年底，总共补偿的土地是4万多亩。当时解决了很大一部分历史遗留问题。这些地都是国有土地了，但后面的手续有没有办下去就不知道。这一步是解决了四万多亩。

第三类是统征地，1994年分局成立之后，一直到1998年，分局按照区政府的要求进行过两次大面积的统征地，第一次是在1994年成立之初，区政府要对宝安区南部（现新区政府）那一片再往下，或者靠海的那一边要完成统征，当时征了6万亩左右，征地的标准都是按照蚝田来补的，1.15万元/亩。

周其仁： 刚才听你介绍补的原则，原来《土地法》有关的法定补偿原则是以这个土地原用途过去三年的平均所得，然后有一个倍数，开始规定20倍以下，后来是30倍，咱们这里基本上不是按这套来的?

陈永喜： 基本上没有按照这个来，就是说一个数。1998年的统征地主要是对梅林关二线拓展区，主要是民治范围内，那个地方总共征了一万九千亩。龙华二线拓展区一万九千亩的征地标准是一万元/亩，而且没有返还地，刚才我说的1994年的统征地基本上都有返还，按4.5%的比例，第二次1998年的统征地，1万元/亩，没有返还。

第四类是协助用地单位办理征地手续，因为1994年区里面印发了《企业带资参与征地开发建设用地的方案》，明确说企业可以对土地进行代征，国土局负责签订协议。第五类比较特殊，是突击征地，为什么是突击征地呢？是因为1998年四五月国家想修改《土地管理法》，因为原来的《土地管理法》是1987版的，后来1996年又有一版，这两版都明确说征地手续的报批在市一级是有权力的，1998年想修改《土地管理法》，把征用土地权力收回去了，最低的层面都是到省政府，当时可能是怕手续很复杂，赶快征一批回来，1998年突击征了4万亩土地，其实很多是签了征地协议，连企业都没有，就是套用一个企业的名字，等于先储备下来。但实际上没有付钱，仅仅是抢在新法实施之前征了一部分而已。

1994—1998年12月，宝安区总共征了12.9万亩。1999—2004年，1999年7月，深圳市发布了《土地征用与收回条例》，明确了两点，第一点是征用土地必须由土地主管部门或派出机构统一实施，其他单位和企业不得以任何形式征用土地。第二点是明确征用土地采用货币补偿的方式，但这个条例中没有讲到补偿标准的问题。

1999年7月到2002年10月，深圳市又出了《深圳市征用土地实施办法》，第一次在全市范围内统一发布征用土地的标准，一直到2002年10月都用这个《办法》，当时的补偿标准是鱼塘和水田是2.4万元/亩，旱地和园地是1.7万元/亩，园地丘陵地是1.2万元/亩，山林地是8 000元/亩。这个《办法》发布之后，宝安区征地拆迁基本上都参照这个补偿标准，一直到2004年5月。2004年6月102号文发布，在那之后统转的很多，但转的过程中也有很多是签了征地协议的，其实只转了一部分，没有转完，如果企业要用地的话，仍然走征地程序。

周其仁：就是转过来的79平方公里？

陈永喜：原来征地之外的地，没有任何协议的，或者没有任何转地协议的地，如果用这些地就要办手续。

周其仁：79平方公里都办了手续吗?

余奕鹏：79平方公里是转地协议。

周其仁：理论上到了转地以后就没有老的征地?

陈永喜：没有老的征地，只是完善手续。2004年6月到现在，再没有出台新的征地补偿办法。理论上没有征地了，都是国有地了，对土地补偿也没有新的标准。

周其仁：但是对于79平方公里以外的部分，不是老吵着应转未转嘛，这部分在你们看来需要有政策吗?

陈科：现在就在纳入整备部分。

周其仁：还有一个问题要请教，从《宪法》到《土地管理法》，历来征地拆迁前头有一个定语，就是“国家为了公共利益”，这句话怎么理解？有限制吗？到十七届三中全会（2008年）才把这个区分开，叫作公益性用地和经营性用地，可是过去《宪法》里说征地是有前提的，不是任何情况都可以征地，比如修导弹基地没问题，修三峡没问题，修公路没问题，修学校没问题，修政府机关也没问题，修商业楼盘是不是公共利益？在你们的系统过去讲究这个吗？还是不管?

陈永喜：从我的理解来看，应该2007年是一个分界线，2007年之前，包括搞商业楼盘，从国土局来讲，也是帮他理清经济补偿关系，就是帮他搞定这块地。2007年省厅下发了《关于深化土地制度改革的文件》，文件里面讲如果企业单位自己用地的话，就必须自己去跟原村委理清关系，这个文件之后我们才没有涉及这块，就是政府不介入

了，只介入公共基础设施项目。他们互相谈妥来我们局签一个补偿协议，不叫征地了，那时候已经分开了。他补偿的时候不执行政府的标准，自己谈价钱，这种标准政府不管了。

周其仁：谈妥了一起来办，该给国家交的费，国家收了就成为合法，至于他成交什么价是不知道的?

陈永喜：对，历史遗留问题处理期间也是这样干的，他们双方谈好，办一个征地手续，20世纪90年代就有类似的做法。

周其仁：后来在形式上这一块还叫征地吗?比如开发商看中了一块地盘，去跟业主谈，谈妥了以后到你那儿办手续后就开发了，开发商来办什么手续?

余奕鹏：也是征地手续。

周其仁：这是《宪法》和《土地法》里的大问题。

余奕鹏：它是两个时间段，2004年以前所有都叫征地，但是征地分统征地和自征地，统征地是政府主导的，这些地其实也包括公共利益的，也包括征了一些地回来搞商业开发的，自征就是企业先去跟村里协商，企业去谈，我们签一个三方协议。当时没有总量控制和额度，我们注重的是跟村里谈好补偿就行。1999年以后就要报批。

周其仁：所以实际上早年的征地受到的约束就是政府财力，你掏不出那么多钱来就搞不成了，或者你掏出钱来农民不干，你也搞不成。

周其仁：下面谈2004年以后。

陈永喜：第三个十年：2004年5月—至今。2004年以后到现在基本上没什么征地，进入土地整备了。

陈科：2004年以后没有大面积的统征说法了，就是因为转地转完以后，对未征未转的土地都是通过市政道路、公共设施项目拆迁过程中处理了一部分征转地的问题，但都是跟着项目走，2010年开始市里面才按照没有项目的，现在改了一个说法，叫整备。

监察大队座谈

时间：2012–07–04 上午

地点：宝安区规土监察大队五层会议室

参加座谈人员：黄再晓（区监察局局长）、周意恒（机动队队长）、刘经星（市二大队大队长）、吴少萍（历史遗留科科长）、谢军（机动队四级执法员）、邓正钊（办公室文秘）、梁秀媚（监察科副科长）、陈恒贵（办公室副主任）、王帅（历史遗留科科员）

走访人员：周其仁、张惠强、杨继伟、李安宁

整理人：杨继伟

座谈由黄再晓局长首先发言，黄局长首先介绍了宝安区规土监察局的基本情况。目前深圳区一级的土地监察局是"一个机构，三块牌子"，"三块牌子"分别是：深圳市宝安区规划土地监察大队、宝安区规划土地监察局、宝安区查处违法建筑和处理农村城市化历史遗留问题领导小组办公室。监察局主要受区政府的领导，深圳市规土监察局对其负有业务指导职责。在黄局长做完简要介绍以后，由历史遗留科科长吴少萍做汇报。

宝安区违法建筑情况：

吴科：首先介绍一下我们机构的沿革。在2004年之前，我们区一级的土地监察局归在宝安区规土管理局，作为一个职能支队存在。2004年之后，把我们放到了区城管局。2010年12月底开始，把我们正式从区城管局分出来，成为这个区政府直属的正处级独立机构。宝安区违法建筑现象在深圳市比较典型，但是在这两年我们这里的违法建筑下降量也非常大。

黄局：从增量上看，2010年宝安区违法建筑总量占全市的77%（不包括龙华新区），而去年这个数字达到44%。在违法用地方面，增长率从53%降到33%。这个地区从增量上比其他地区下降了。从存量上看，根据2009年普查数据，全市共有违法建筑34万栋，宝安区有13.6万栋。违法用地面积宝安为56平方公里，约占全市60%。违法建筑的建筑面积为1.9亿平方米，约占全市的50%。这是2009年的数据，最新普查的数据还没有出来。

周其仁：刚才你说的增量部分是个百分比的概念，有没有绝对的数量，这个数量级是多少?

黄局：2010年大宝安建筑面积375万平方米，违法用地是8 900亩。2011年小宝安建筑面积是140万平方米，违法用地是1 892亩，下降幅度在78%。2010年和2011年统计的口径还不太一样，2010年375万平方米的统计口径不包括以下几种情况：第一，政府合资用地；第二，大项目用地；第三，公用设施用地；第四，合法用地上的违法建筑；第五，拆旧建新用地上的违法建筑。而2011年的140万平方米以上五种情况都包括。因而2011年违法建筑增长率的下降量还是很大的。

刘经星：2011年从全市违法建筑增量上看，违法建筑去年102宗，建筑面积增加348万平方米。这些是从卫星图片看，先算总面积，扣除合法面积，就得出了以上的数。

吴科：由上面的数据可以看出，我们区违法建筑总量在全市来讲比例是偏高的。另外底层市民对我们查违工作也不是很理解。从查违方面，宝安区方面存在困难主要有以下几个原因：第一，当年征地返还地未落实，造成查违困难。第二，2004年城市化转地不彻底，符合转地条件的地没有转，不符合转地条件的地反而转了。未征未转地在土地权属上模糊不清。第三，非农建设用地指标划定原则不合理，旧改政策要求比较苛刻，审批程序太复杂、太漫长。非农建设用地指标划定范围内的拆旧建新的政策太苛刻。

刘经星：当时我在龙岗工作时，我们起草了一个文件叫作《龙岗区非农建设用地指标调整和补划管理办法》，就是我们承认历史上漏划过，也存在划地不合理的情况。根据这个文件可以解决这个问题，现在龙岗建成区有这个政策，在非农建设指标划地范围内，愿意拆平的等同空地，可按法定图则扩建。

周其仁：新建的违法建筑是不是质量越来越好?

刘经星：这还是不敢说，因为现在新建的往往因为害怕查处而突击赶工期，我认为这是影响违法建筑质量的最主要因素。如果没有这个影响，违法建筑都是自己用，质量应该没什么问题。

吴科：（接上）第四，就是违法建筑的确权处理。在我们对违法建筑处罚后确权的过程中，我们存在规划问题，建成在先，规划在后，但处理时要按照现行规划处理。第五，产权证的发证问题。我们按照两规处理违法建筑后，已经发了处理决定书，但是业主还是得不到产权证。

周其仁：这部分比例有多少?

吴科：目前我们发了51 000多份的处理决定书，真正拿到产权证的只有1万多。处理完后办房产证也十分慢。我这边主要碰到的问题就

总结这么多。

黄局：现在请我们这查违队机动队队长给周教授介绍一下违法工作的相关情况。

周队长：我们现在主要的工作感受就是压力特别大，另一个就是执法落实特别难。去年拆过一次最大违建是在石岩社区，广深高铁旁边上的3万平方米的违法建筑。

黄局：目前有效制止的违法建筑比例都在90%多，数量在2 200多栋都有效叫停了，这里面有一半是空地。

周队：我们目前面对的复工压力也是比较大。群众上访比较多。还有就是审批冲突。

周其仁：你这个执法队有多少人？

周队：我们这公务员有八九个，非公务员有30多个，基层力量还有街道执法队。我们对街道执法队主要还是监督指导的责任。

吴科：教授，我插一句。我觉得目前违法建筑修建的建筑安全和规划意识也在增强，比如他们在规划施工的过程中也会去查当地的规划和法定图则，尽量避免和规划冲突。这一点我觉得和以往不一样。我们现在对违法建筑的处理主要有四种手段：拆除、没收（征收）、确权、移址使用。四个手段实施起来难度都很大。首先拆除难度特别大，你拆除人家跟你搏命。然后是没收，程序也很复杂，现在有两例：一例是在松岗中闽花园，已经征购成功。另一例在石岩，现在还在谈。

刘经星：教授，我下面主要介绍一下我们市支队的情况。我们支队现在工作主要依据深圳市查违工作汇编的相关文件和政策。我们支队和区大队的关系主要是监督和指导的关系。我们监督和指导区大队

主要有以下七个方面的手段：第一，采用统一的技术内部工作平台。大家在其中录数据、录资料、查资料和写报告。这是我们协同工作最主要的技术手段。第二，媒体公开。通过我们的巡查发现区一级没有在平台上反映的违法建筑，我们会在每周通过深圳商报和晚报以群众的名义发表，通过舆论手段督促他们。第三，机动巡查、搜检巡查。我们有五个巡查组，以线带面督促他们工作。第四，市区联动巡查、联合行动。每个月选定一个街道，选定一个主题进行案例式行动。第五，卫星图片执法专项工作。第六，季度纠正率考核。我们按照国家强制法，给每个违法建筑三个月的整改工作。我们每季度都会对上一季度进行核查。第七，公众举报。我们每天接到20多个公众举报电话，通过公众的力量来完善我们的工作。

黄局：周教授，现在全区对查违工作仍然保持高压态势，把查违工作作为全区社会安全1号工程来抓。最近开了一个500人大会，范围包括各个社区书记和站长。我们查违工作压力非常大。区里面每个街道的书记分管查违，要求各级对查违工作加以重视。

随后黄局长向周其仁老师提供了宝安区监察局工作总结相关资料，并向周其仁老师介绍了市区领导对查违工作的重视程度及自己所面临的工作压力。周其仁老师也就违法建筑分类、建成后确权处理方面的问题和黄局长进行了讨论，并交换了看法。

---

1. 本书中“9935”指1999年3月5日，后同。——编者注

第十四章 第三次深圳调研访谈纪要

与规土委更新办座谈

时间：2012–08–13 上午 09:30—12：00

地点：规划大厦205会议室

人员：更新办主任徐荣、副主任谭权、赵新平、戴小平、李卫峰等，周其仁、徐远、李安宁、张霁阳

整理人：张霁阳

上午访谈主要是更新办副主任谭权介绍了《关于加强和改进城市更新实施工作的通知》文件的相关情况。文件出台的背景是2012年3月市里王荣书记与许勤市长带队，包括规土委与区政府去武汉、长沙调研，其中一个重要内容是学习武汉、长沙的城市更新内容。考察期间对委里作了指示：城市更新工作提速，做些大项目。去武汉调研之前市领导在罗湖等地调研，罗湖区政府向市领导“告状”：基准地价调整后基本翻了一番，企业成本加大，影响项目进行。

委里在武汉、长沙学习后进行了对比，深圳市城市更新项目周期很长，一些项目剪彩后一年多没有开工，各个区都向市里告状反映规土委部门审批过慢，批了300多个项目，真正开工的只有二三十个项目。宝安批了110多个项目中实际开工的只有1个。委里对各个项目申报时间进行分析后，认为区里申报慢，自己审批也慢，尤其是涉及土地确权的环节。规土委在2010年、2011年进行了调整，将计划审批权

限下放到区里，核心环节为明确拆迁范围，规划审批权限还在规土委里。但是两方面还有扯皮，也客观上影响了工作进度。

2012年四五月后各区反映的问题集中表现在地价上，评估地价为原基准地价的10倍左右，标准较高。四五万平方米左右的项目需缴纳地价二三十亿元，各区纷纷给市里打报告认为地价较高。委里后来也承认较高的地价没有考虑到拆迁成本。企业还反映除了确权难、拆迁难，估算地价也很难，原来相关单位只有一家法定机构，算出多少就是多少。另外一个问题是确权问题，2009年以前原农村建成区域都可以进入改造，2009年出台规定要求只有合法用地才能进行改造，2010年6月颁布了城市更新项目指引，之前的很多项目由于不符合合法用地指标都沉淀在那里，每天都面临着资金损失，例如回龙埔的项目，企业对这方面意见很大。还有一个问题是有70个由宝安、龙岗独自办理协议出让的项目，但未得到委里同意，认为没有依据，对所依照的“258号文”的认可度委里各处意见不同。最后一个问题是不能进行强行拆除，以前通过村委会收回宅基地方式解决钉子户问题做成了几单，今年7月广东省高院给广东省政府出台司法建议表示不认可这种行为。

在以上背景下，出具了“20–15”准则。但方法出台后争议比较大，3月至6月期间委里讨论了很多次，主要障碍有三块，一块是改革办这块，地政地籍处想出一个全市土地确权的统一政策，他们认为城市更新工作在体系内封闭运行，和统一确权机制不太一致，会打乱整个确权工作，他们希望缩减城市更新应用范围，另外还要注意政策时间点问题，城市更新办还是希望在过程中确权，在开发中完成确权；第二块是征地拆迁办，他们担心办法出台后会冲击土地整备工作，在会上非常强烈地反对；第三块是监察支队，他们认为应该先处罚，确权以后才能进行城市更新，意见也很大。今年6月后，市里领导越来越重视，给各区里下了投资任务。房地产投资这块，去年房地产投资中城市更新项目在整个预售房中占比40%，今年上半年超过50%。市领导

认为今年房地产投资增速超过固定资产投资，城市更新发挥很大作用。另外国土资源部在广州开的“三旧”会议，市里也希望城市更新工作在深圳要加快开展，同时也有企业向市领导反映城市更新工作慢，周期长，干不动，市里连续两次批评了委领导，希望规土委将它看成一个政治问题来抓。

今年有一次吕市长没打招呼直接来到城市更新办调查工作，在随后市里的经济形势分析会上指出城市更新工作开工率低，确权难、拆迁难。会后吕市长来到委里开会，要求今年上50个项目，城市更新办今年手里正好有52个项目，明年还能上80个项目。另外吕市长要求委里简化程序，提高效率，建立集中高效的审批机制。

关于城市更新中对违法建筑的处理，谭权副主任介绍新政策参考了佛山每平方米收5元钱的经验，对建筑面积实行额外征收地价的5%左右作为处罚。关于《关于加强和改进城市更新实施工作的通知》对“8020”分配与缴纳105%作为象征性补偿等条款委里领导已经拍板，但其他处室尤其是地政地籍处有不同意见。但广东省其他地方条件放得更宽，佛山是将100%土地都给了原住民，政府并不拿走土地，相同的是都在开发过程中确权，在项目完成后再发证。但是城市更新办为了考虑集体协作，也在文件中加入了第5条“如按以上规定处置后，城市更新项目未予实施的，原土地处置意见不再生效”。

谭权副主任接着介绍了第二条，完善城市更新地价政策。今年市人大立法计划中指出城市更新评估地价过高，是基准地价的10倍，吕市长也认为评估地价过高。周其仁老师指出评估地价不妥，不能让人家做不成事情，而是让人家做成事情再抽税。可以先收基准地价，在门槛降低人家愿意来做项目并完成后再收取土地增值税。谭权认同周其仁老师的说法，并介绍今后评估地价也会过渡到社会与政府共同评，政府法定机构占50%份额，社会机构占50%份额。今后对社会评估机构的选择也将明确规则。

谭权副主任还介绍，存在很多社区居民对申报企业很有意见，项目迟迟办不起来，但相邻的小产权房拔地而起，还存在一些地方迟迟未建后改建起小产权房。城市更新政策需要与小产权房竞争。去年统计数据表明全年增加违法建筑350万平方米，龙华新区占了180万平方米，去年商品房新增面积也是350万平方米，其中城市更新面积180万平方米。非法建筑与合法建筑面积新增量相同。

接着地政地籍处李卫峰谈了他对该政策的意见，他说要协调各方利益，城市更新、土地整备等各种方式也要协调。另外他们关注城市更新是不是确权了，在城市更新之前产权是否明晰，如果产权不明晰可以进入城市更新，就相当于进入市场交易，这个观点能不能接受。周其仁老师表示可以接受，市场交易过程就是确权过程。确权不是创造权利，而是承认事实上已经存在的权利。事情不能等到完美了在做，能做一部分就先做一部分。至于不同的方式要协调，要让做不通的部分向做通的部分靠拢，而不是反过来，城市更新是解决问题唯一透亮的部分，应该让土地整备向城市更新靠拢，而不是增加城市更新的难度。对于这份文件，周其仁老师同时指出政府从原住民手里拿走什么介绍得很清楚，但给什么写的还是不清楚。徐荣介绍会及时给更新涉及的原住民颁证。针对审批环节，周其仁老师建议减少多级审批，要确实增加审批效率，可以市里管住规划，交给区政府批。关于今年50个项目、明年80个项目能否实现，谭权介绍现有项目350多个，规划已批准项目159个，开工的有38个，如果把所有已批准项目做完就可以满足要求。

另外周其仁老师建议更新概念外延应该扩大，不能只有拆才算更新，谭权介绍以后文件会包括这个理念，最近也有一些通过审批的项目通过整治，例如刷墙等处理办法实现更新，这部分整治项目在整个更新中占比大概为三分之二。

关于三规及征转地补偿与土地置换管理办法的讨论

座谈时间：2012–08–13 下午14:30—18:00

座谈地点：市规土委204会议室

座谈人员：委法规处处长武小平、委法规处钟凤霞、委历史遗留问题处理处处长刘丹、委历史遗留问题处理处孙玉龙、委征地拆迁办王欣，周其仁、徐远、张霁阳、李安宁

整理人：李安宁

8月13日下午，由市规土委协调组织，调研小组与委法规处和历史遗留问题处理处相关人员主要就新三规和《严格征转地补偿与土地置换管理的若干规定（送审稿）》展开讨论，参与座谈的主要人员有周其仁老师、徐远老师、委法规处处长武小平、委历史遗留问题处理处处长刘丹、委征地拆迁办王欣等。

座谈首先对新三规进行讨论，法规处武处长先对三规起草的背景进行介绍。武处长指出三规由法制办牵头，委法规处、监察支队、查违办等部门共同起草完成。三规所调整的是长期快速城市化过程中历次积累的历史遗留问题。历届政府都对违法建筑问题进行了查处，但均没有完全遏制和解决问题。早期对于以干部和职工为主的外地人的抢建实现了有效遏制，但是以原集体和村民为主体的违建一直没被有效控制。

1999年3月5日，人大常委会通过了严格查处违法建筑的决定，表明要坚决查处违建的态度，对于“9935”之前的违建从宽处理，之后的违建从严处理，结果这个时间划分并没有守住。2001年前后发现原来严格的处理政策行不通，开始采取分门别类的处理策略。对一部分违

建继续保持高压态势，同时对另一部分与规划相容的允许其缴纳一定罚款后进入合法通道。后来针对生产经营和私人住宅的违建出台两规，大多数生产经营性厂房通过两规处理进入合法通道，但因发绿本和出租收入模式不受房屋产权缺失的影响，私宅的处理率依然很低。针对违建整体并没有得到控制的情况，2004年10月28日再次出台文件，表明对该节点前后的违建进行区别处理，但处理细则一直没有出台。2008年龙岗区“舞王俱乐部”大火后，中央检查组认为政府对众多合法外管理活动失控，没有将其纳入到合法的管理范围。事后政府对管理外的无照经营和大量违法建筑问题更加重视，认为一定要将其纳入到合法管理范畴，或者将违建全部打掉，或者放松现有过紧政策将违建纳入到合法范围。出于将更多违建纳入合法范围的目的，开始制定现有的三规。但对于是否放松政策的问题，不同部门一直有着强烈的分歧。现在的三规实施细则经过了几次修改，已经得到市政府和市委的常委会的通过，处于报签阶段但是迟迟无法签字生效。

法规处钟凤霞进一步对三规起草过程中的问题进行简要汇报。钟凤霞介绍说委内各部门一致认为应该打击违建的获利空间。但是武处长也指出了将来在实施过程中该规定并不一定可行，面临着处罚措施过重，违建者不来的可能，而处理过轻又面临公平问题。周其仁老师指出现有政策没有考虑到违建者不来接受处理的情况，若违建者不主动接受处理，现有政策并无对策，将继续造成新的历史遗留问题，这是一个制定政策的策略问题。当大面积的违建无法处理时，要认真考虑是否保护好原住民利益。如果还是以打击普通原住民的获利空间为前提，那么政策的执行还会遇到很大阻力。应该在保护好大多数原村民的合理利益，将其纳入到合法范围的基础上，利用非线性确权税，打击极少数的过度违建行为。

现有政策设计仅适用于两个试点社区，一年的试验期之后，看政策的实施情况进行修订然后再进一步推广。周其仁老师针对此条规定

提议，或者将该条例的范围缩窄，就是针对两个试点制定，这样可以有效控制政策的外溢，或者在有决心的前提下，放大试点范围。

三规的草稿在征求意见时，市常委会认为要大力压缩现有违建获利空间。但是在与基层交换意见时，该想法遇到了激烈的反对。在现行的征地补偿中，对于违法建筑，政府通过规定明补一部分，加上下层政府通过生活补贴等方式暗补一部分，最终的总补偿接近于土地的市场价值，这种做法是得到政府默认的。

接着会议针对《关于严格征转地补偿与土地置换管理的若干规定（送审稿）》的相关问题进行讨论。委征地拆迁办王欣就若干规定的主要内容进行介绍。规定的两个最主要的方面，一个是征收程序，一个是补偿标准。程序对于政府部门是关键点，被征收人更关注补偿标准，现在的补偿标准较先前的文件有了较大提高。现在征收工作主要由区政府来完成，避免市政府直接陷入利益冲突。在补偿标准上，所有居住房屋和原集体所有的合法房屋可以选择进行调换，其他房屋采取货币补偿，货币补偿标准较之前的106号令有了较大提高。现在深圳的评估市场已经初步形成。周其仁老师指出征收还是要根据宪法原则和十七届六中全会决定逐步收缩范围，同时要谨慎对待公共利益的范畴，避免为以后留下寻租的空间。拆迁条例也要进一步有效解决为了大多数人的利益而对极少数钉子户强制拆迁的问题。

与规土委王幼鹏主任等人座谈

时间：2012–08–13 晚上 18:15—19:40

地点：规划大厦720会议室

人员：规土委主任王幼鹏、秘书处副处长詹有力、地政地籍处处长张建、王广洪等，周其仁、徐远、陆振鹏、崔旭、张霁阳

整理人：张霁阳

首先，王主任介绍了《关于加强和改进城市更新实施工作的通知》文件在当天下午在市里上会审核的情况，市里批准通过，并定于下周二全市开大会出台政策，各区各开发商三四百人出席（企业中提到了华润），社区各董事长也会有一部分出席（例如怀德社区董事长），王主任与吕市长将在会上进行政策解读。

下午会上有一些区反应该政策文件力度不够大，希望规划审批再快一些。王主任自己的想法是政策先紧一些，他手里项目很多，现有实施项目不到已批项目的10%。下午评估机制是讨论中的一个重点，问题在于操作机制层面，深圳市现有评估单位20多家（A级评估机构只有8家），争论的焦点是社会评还是政府评。最后的结果是“1+3”，1家政府评估机构，另外3家在20多家社会机构中抽签选出。政府与社会评估权重各为50%。王主任的理念是社会评估政府审核，政府法定机构多做一些辅助政策。关于地价标准在上述价格再打8.5折。

关于“7030”问题，会上吕市长也问了王主任合法外用地指标能不能进一步放大的问题，王主任表示不是不放大，但他希望给土地整备留一些空间。对于未确权的这一部分，尽量用市场的方式，确权方式他更偏好通过留一块产业用地而不是补地价的方式。他认为现在的“7030”不能全部消化所有合法外利用土地，100平方公里的合法用地只能带动30平方公里，希望未来结合产业再留些空间，但同时表示未来“7030”指标还可以进一步调整。

现在城市更新已批项目体量共有5 000万平方米，可以满足三年内房地产需求，对于这一问题他同时表示现有政策力度不好拿捏。关于这一政策出台的背景，他介绍，城市更新项目在以前市里开会时被认为是拉动深圳市经济增长的一个亮点。

对于开发中贡献率的问题，现有项目贡献率在15%~30%的范围内，可以对贡献率较高的开发商进行政策回馈，例如对贡献率高达30%的开发商可以进一步减免地价，奖励容积率。吕市长问这一点可否在文件中写出，王主任说还要进行测算。

关于工业用地问题，他介绍，深圳现有第三产业占比53%，低于70%的合理值，客观上有改功能的需要。另外对于城市容量方面，王主任希望进行土地建筑贡献量方面的研究，举了一个例子，不堵车的地方就是低效利用的地方，堵车的地方证明土地利用效率高。工业用地的地价可以提高，要把市场载体的价格反映出来。

在土地政策方面，他希望以后做出更大力度的变革，现在的“封”是为了调整进行日后的扩大，10条政策中收一条，其他9条还有扩大的空间。

对于土地改革问题，提到了2004年的“8·31”转地政策和2007年的“6·30”两规这两份文件,深圳的政策遗留了问题，国家的政策将很多门路关住了，尤其是协议出让的路径。无论是三旧改造，还是“7030”，只是办法，没有找到思路的根本点，他认为根本点就是能不能协议出让。早期规划国土委权力很大，5人小组开例会决定批地事项，方式虽然粗放，也存在腐败问题，但效率很高。解决历史遗留问题也可以通过协议出让方式改革。深圳现在城市更新中万科、华润等上市公司都不是最先进入的，要靠那些长期和村主任待在一起的人来“洗”，应该在城市更新中引入土地开发一级模式。大型公司算不清未来收益，会在拿地后提升容积率倒逼规划。但在城市规划中容积率一味提升也不行，尤其一些项目不能提升容积率。

关于“7030”问题，如果思想问题解决可以继续放宽，但过程中查违手段也要跟上。王主任不赞成传统确权，例如像三规等政策，但可以在改造中确权。他不希望改造都成为房地产项目，也不希望看到现有的30%合法外土地1:1的赔偿标准，即使是1:1的比例将新房屋给了原

住户，也只是准权益，需要对社会做出一定贡献，举例子来说，先给绿本，交一定罚款哪怕是1元钱也得交才能换成红本，表示进行了惩罚。王主任介绍这是他的思路，还没有和委里沟通交流。

王主任继续介绍关于土地审批的思路，他希望“破”国土资源部关于协议转让的限制，把经营性用地中的一部分未完善补偿的土地切出来用于协议出让。他觉得再纠结于土地是国有还是集体，是“招拍挂”还是协议出让，问题没法解决下去。例如30%限制的问题，在现有框架下还有些缩手缩脚，如果是协议出让的话，在以后开发商如果把政府想要的医院、学校都建好，政府甚至可以不要地。深圳国土局可以收200亿元，但他不愿意收，因为也可以像其他城市收到1 000亿元这样的数额，但这笔钱回到财政需要三年才能再发挥作用建成医院等，但也可以不收钱直接在项目里就取得效果，这样土地贡献率也可以叫作配套贡献率。他认为协议出让是解决问题的根本思路，剩下的问题就是制度设计，就和国土资源部没关系了。

周其仁老师指出，城市更新是解决历史遗留问题现在看来最务实的办法，但是利用范围还是过小。更新政策突破，可以在5类土地以外引入第6类用地，即同意“20–15”准则就可以进入开发，不纠缠历史遗留问题，也不一定要合法才能进来，可以将32%的给国家的土地作为确权税，要抓住目前的窗口期。另外值得注意的问题就是城市更新不能只有拆，改造重组也是更新。还有城市更新中伴随着巨大的利益，实施过程中一定要注意在社区中利益的分配。

王主任对于改造的问题表示，工业房屋加点、改点、年期延长一些，原有物业价值翻番提供了改造的激励。工业改造可以作为明年城市更新的重点。

周其仁老师同时建议，可以秉持“先易后难”的原则，将大部分人争取过来，对原住民中480平方米以内的范围先进行确权，办理红本，超过部分通过非线性方式处理，超过太多的部分不予处理。同时要建

立极宽的合法交易基础，不能让大多数人生活在法外空间。对委里的建议有三方面：第一，在委里应该形成一个比较一致的意见，做事情尽量求同，对外声音不要太多，否则投资商会由于不确定性不敢来投资。第二，出台文件尽量简明，能让社区实际做事的人看明白。第三，城市更新是头，中间部分争取更多的人，尾部太不像话的孤立起来。

工业楼宇转让管理及再利用座谈

座谈时间： 2012–08–14 上午9:30—12:00

座谈地点： 规划大厦720会议室

座谈人员： 市规土委土地利用处处长陈军军、房地产评估发展中心法律所卓洁辉，周其仁、徐远、张霁阳、李安宁

整理人： 李安宁

8月14日上午，由市规土委协调组织，调研小组与规土委土地利用处及房地产评估发展中心法律所相关人员就工业楼宇转让管理及其再利用问题进行座谈。

座谈首先由土地利用处人员小何就研究课题《深圳市产业空间布局规划（2011—2020）》中有关工业用地现状的内容进行简要介绍。

深圳现在整体处于后工业化城市向现代化城市转变阶段，特区外还处于工业化中期；全市第二、第三产业结构趋于稳定，而产业结构比重会影响用地效率变化；工业经济效益增长趋缓，劳动生产率偏低、资产负债率偏高；电子信息产业优势明显，产值比重近六成；战

略新兴产业发展迅速，行业利润、企业数目、行业产值、从业人员都大幅上升；产值能耗整体较低。

2009年全市工业用地占建设用地比例36%，而国标工业用地比例为15%~25%。截至2009年9月，全市占地面积大于5 000平方米的工业区3 881个，工业区中51%的面积小于3公顷。工业区用地效益提升潜力较大；园区管理多元化，综合效益差距较大；更新潜力较大：具备拆除重建条件的旧工业区72.1平方公里。

深圳产业规划以构建组团式城市空间结构，构建合理的城市用地结构，构建圈层式区域产业格局，实现产城互促到产城融合为目标。产业布局主要影响要素总结为科技要素、成本要素、服务要素、特色资源要素、生态资源要素五类。以五类要素资源的分布与多寡识别不同类型的城市空间，归纳各类城市空间能容纳具有相似空间要素需求的产业类型，对特定产业而言增加了空间供给针对性，对空间而言则提供了产业选择的弹性。结合产业布局影响要素，将城市按产业属性划分为“中心区、过渡区、产业园区、特色资源区、生态保护区”。五类产业分区共划定19个产业园区、15个特色资源区、19个中心区及相应的过渡区和生态保护区。工业用地指标分解衔接法定图则，落实总规确定的220平方公里工业用地，优化工业用地比例到25%。

接着，土地利用处人员介绍工业用地出让的相关政策。根据2006年国发31号文及深圳市2006年106号文，工业用地不再允许协议转让，必须走“招拍挂”程序。当时确认年期为50年，后来研究发现产业平均寿命为7年，遂调整出让年限为30年，也有少数为10年，以避免厂房空置，提高土地利用效率。根据2008年集约用地的号召，政府制定了产业用地的优惠政策，容积率在3.0以上的工业用地免地价。陈处长反映现有政策也遇到产业性质甄别难题，比如现有的研发产业，是否应该也按照工业用地给予优惠存在疑虑。现在的产业用地虽然要走“招拍挂”程序，但实质还是定向配置。工业用地的定向模式会使企业以工业

拿地，进入后又开发为其他物业，进行寻租。周其仁老师建议在工业类别越来越难识辨的情况下，要简化用地的分类。且在长期来讲要使工业用地与商业用地的成本趋同。

在现有政策下，很多用地都打着工业的旗号进入，2007年以后出让的土地到现在大概还有一半的没有开发，估计面积约5平方公里。现在工业用地只支付工业基准地价且通过定向方式获得，而工业基准地价是基准地价中最低的，甚至低于土地整备成本。现有工业用地价格为每平方米建筑面积200~300元，而商业用地每平方米地价在1万元上下。周其仁老师建议对工业的整体成本和带给城市的利益进行核算，研究清楚优先引进的工业到底给城市带来了什么。

座谈对深圳市工业楼宇转让管理办法进行了进一步讨论。张健处长指出，草拟稿允许已有工业楼宇进行转让，使其有一个功能变化的通道，但也更易造成人们有动机获取工业用地进而进行寻租。

我国的物权法和土地管理法所指的建设用地使用权，更多的是针对住宅，国家没有提供专门的工业用地方面的管理规范。2007年深圳市制定了工业用地和产业用地的出让规定，是国内最早的关于工业用地转让的规定，其要求转让主要按照合同约定执行。国家物权法规定不可以对土地用途进行限制，但工业用地受到了限制。2008年为了应对金融危机和中小企业经营压力的增加，盘活工业用地，深圳市出台了工业楼宇转让暂行办法（213号文）。当时对工业楼宇是否可以分割转让产生较大争议，最后要求至少要保障楼宇的自用性质，要自用一定比例的建筑，不可以将其全部变为炒卖性质的地产。对工业楼宇是否只能办一本房产证，进而影响其抵押融资功能的彻底实现也引起了讨论。还有就是针对交易方式的讨论，政府要求公开交易信息，进行公开“招拍挂”，这也产生了原业主不想卖给公开获拍者的问题。

第一个问题是现在的草拟稿对于工业楼宇的转让，规定首先按照合同相关约定执行，若合同对于转让问题未做出约定或约定不明确，

工业楼宇可以进行分割转让，且在某些情况下政府可以优先购买转让的楼宇。第二个问题是关于配套设施，现在不允许配套设施转让，以防止宿舍等配套设施进入市场炒作。第三是工业楼宇转让的审查问题，现要求除了一些特殊的情况，其他都可以按照规定进行转让。第四是转让方式问题，现在规定既可以私下协商转让，也可以到政府交易平台转让，但必须要公开信息。最后一个问题是工业楼宇的登记，现在允许分栋办证，更好地实现房产的金融功能。

针对以上问题，周其仁老师指出，第一，之所以现在对工业楼宇有诸多限制是因为当时工业用地是以优惠方式获得，但是这些限制是不利于资源合理配置的，所以总的方向应该是通过补地价、收溢价税等手段使工业用地能够进入市场，变成正常流转的物业。第二，从宏观数据上看，深圳非常需要改变一批工业用地的用途，把工业用地转让中的用途管制有条件地松动。剩下的方面，加限制时一定要谨慎，能不加限制的就不要加。从政策设计上来说，要逐渐将工业用地纳入到物权法管辖的范畴，不要使其成为政府政策管理的对象。

周其仁老师同时指出，如果政策还是工业地价低、商业地价高，要实现工业楼宇的自由转让还是要补评估地价。深圳最好的办法是逐步收缩两种地价的台阶差。改变功能之所以要收地价，就是因为不同功能的用地价格有差距。周其仁老师建议深圳可以制定中长期计划，如到2020年，深圳的所有产业用地价值应该大体相同，然后告诉市政府如何一步步实现最终目标。

与宝安区政府领导及各职能部门座谈

座谈时间： 2012–08–15 上午9:30—12:00

座谈地点： 宝安区政府9楼会议室

座谈人员： 宝安区区长张备、区发改局局长黄臻、区城改办主任陆福强、区规划土地监察局局长黄再晓、区土地整备中心主任詹辉、市规土委宝安管理局副局长周辉、姚早兴、区政研室主任王大勇、坪山新区发展研究中心主任王识歧、福永街道党工委书记林更斌、沙井街道办事处副主任文旭平、石岩街道党工委主任王敬，周其仁、徐远、张霁阳、李安宁

整理人： 李安宁

8月15日上午，由宝安管理局协调组织，调研小组到宝安区政府与区政府领导及区各职能部门和街道负责人就深圳土地问题及初步改革思路进行座谈，参与座谈的主要人员有周其仁老师、徐远老师、宝安区区长张备、区规划土地监察局局长黄再晓、市规土委宝安管理局副局长周辉、区政研室主任王大勇、坪山新区发展研究中心王识歧、福永街道党工委书记林更斌、石岩街道党工委主任王敬等。

会议首先由周辉副局长介绍周其仁老师的研究经历、深圳土地改革的背景及调研小组的调研过程和研究计划。接着，周其仁老师就关于土地问题的认识和初步改革思路进行阐述。

周其仁老师表示，4月初参加国土部在深圳召开的一次小型座谈会，初步了解到深圳的土地改革问题。后来的三次来深调研都到了宝安，来宝安调研是面对未来的选择，主要是针对前海未来所有的巨大发展机会做准备。改革最大的意义也在于解决问题，抓住机会。然而宝安现在面临着错综复杂的历史遗留问题。

当初土地改革初衷有它的合理性，它试图简化对上级的关系，降低因上级审批管理造成的交易成本，但是全盘国有化复杂了对原住民和村集体的关系。且因当时措施不够周密，转地涉及范围广，群众对土地价值认识觉醒等因素，统转造成了大量的历史遗留问题。时至今日，就是一块土地各自表述，市里认为是应转未转的国有土地，原住

民认为是应补未补的集体土地。解决现有的土地问题，面临极大的挑战，我们的思路就是寻找在土地困局中行得通的积极因素。看看能不能把积极因素变大，形成一般性政策。

现有的一道亮光就是城市更新政策，通过引入未来的市场机会，城市更新在增量中寻找政府、开发商和原住民之间的利益平衡点。而且城市更新开始突破1987年以来形成的先国有化后市场化的土地政策，这点对于全国解开土地问题困局有重大意义。刚刚通过的新的城市更新政策把五类用地扩展到六类用地，第六类用地即那些合法外用地，通过给政府一定的确权税从而使其可以摆脱历史纠缠，进入到合法开发的通道，通过更新完成确权途径。将来可借前海机会使大量的土地进入合法范围。王识歧反映刚刚通过的城市更新政策还是仅针对已经进入计划的372个项目，适用范围还没有进一步放宽。城市更新政策如何进一步放大加快是接下来还要进一步面对的问题。

第二个问题是刚刚提上日程的工业用地再利用的问题。深圳整个建设用地中，工业用地占36%，比北京和上海都要高出十几个百分点。工业用地平均容积率为0.91。在转让政策中，我们提议工业用地的转让用途管制要松动，工业用地可以按市场需要往其他用途转换，最好学香港分住宅和非住宅两类。这个问题要两头解决，要把工业用地和商业用地的地价差逐步收缩，慢慢收敛到同地同价。现在优惠搞工业，以后的工业是没有竞争力的。同时也要容许原有的合法外工业用地缴纳一定确权税后进入合法通道。

审批太复杂也是现在面临的一个大问题。以后要结果驱动，一年要做出规定数量的项目。现在的高速增长已经使政府忘了经济是市场做出来的，而不是政府批出来的。

目前看来，现有的措施一个是城市更新，一个是工业楼宇转让，这些政策既能解决现有发展问题，又能处理历史遗留问题，在开发的过程中完成确权。

另一个重要问题是处理现有不需要更新的合法外建筑。解决这个问题要先易后难，先把没有争议的有共同认识的权利确认给原住民和村集体。首先给原住民一户480平方米的有完整产权的房地产证书，这样就可以把大多数的原住民拉到政府的一边来，先把没有争议的问题给解决了。二是把合理数量内的原集体的厂房确权给村集体。三是把以前历次答应给村集体的土地落实。对于超过以上标准的部分，采取确权税的思路，利用非线性确权税方法，所有者缴税后就可以进入合法通道。

周其仁老师介绍完土地改革的基本思路后，刘备区长就自己想到的几个问题进行提问。一是东南亚、南美国家在快速城市化过程中也遇到了类似问题，他们有没有一些可行的办法和经验；二是现有政策转轨以后的政策衔接和制度闭环问题；三是如何应对确权后城市更新的成本提升问题；四是对外来人建房的处理问题，如何有差别地公平对待。

周其仁老师指出深圳是一个开放的城市，外来人也是一个城市中最积极的人，他们是为城市做贡献的。大家认为应该有区别的对待，周其仁老师建议在对待外来人和本地人的违建上不要人为拉大处理的差距。同时要做本地人的工作，外地人对经济是有贡献的，要两面看问题。

福永街道党工委书记林更斌反映现在的城市更新有占地面积的进入门槛，这导致大量的小面积的更新活动无法进行。同时基层还存在着大量的非农指标无法落地的问题。周老师指出先要让现行的城市更新站住脚，然后再逐步扩大更新内涵，不仅仅拆除重建是更新，功能改变，重组、风貌改造也是更新，市里现有的更新单元政策也值得引起注意。张备书记同时表示希望宝安能够做试点，这样可以更大地释放经济增长的潜力，一旦能量释放出来，百分之十几的增长率都是有可能的。

石岩街道书记王敬认为土地问题一直没有解决是经济利益使然的，现在解决土地问题是需要胆略和勇气的。老百姓对于现在的状况看不到任何希望，不去报建，是因为更新项目一天都不耽误需要286天才能办全手续。基层每天都在产生新的历史遗留问题。以后的政策一定要简化，否则不具有操作性。城市更新确实好，但是覆盖面太小，石岩街道现在还没有完成一个更新项目。现在政府总想着政策不能放开，放开下面就会胡来，但是这种观念恰恰是错的。去杭州滨江新区调研时，发现滨江新区没有违建且建得很漂亮，政府没有给区里钱，但是给了国土政策——所有土地收入归区里，且实行"报文不过江"政策，所有批文在区里处理。

最后张备书记表示看看能不能争取把试点放到宝安，同时把规划和国土的审批权放到宝安，至少把工改工的试点放到宝安。把宝安当试点，但一定要下放权力，权责匹配。

走访深圳市宝安区松岗街道沙埔社区城市更新项目

时间： 2012–08–15 下午 15:00—16:00

地点： 沙埔社区居民委员会会议室

人员： 满京华公司该项目负责人、沙埔股份合作公司兼居民委员会书记蔡志超，周其仁、徐远、李安宁、张霁阳

整理人： 张霁阳

首先满京华公司该项目负责人介绍了该城市更新项目背景与大体状况：项目位于松岗街道，用地范围42.8公顷，现状是目前建筑年久失修，存在安全隐患，产业上基本为三来一补企业，主要经营范围为

塑胶、玩具等。已建成区每平方公里贡献GDP 0.85亿元，这一数值相当于深圳市内的9%，土地利用效率较低，基础设施比较落后。土地方面总改造范围是42万平方米，毛容积率是1.05，基本上为低矮老旧的建筑，其中合法用地11万平方米，非农用地为5万平方米，其余未确定产权面积。改造主体为深圳市满京华艺展中心，去年年成交额为26亿元，从事行业为空间饰品行业。深圳市为全国最大的空间饰品产业基地，也是全球最大的工业品展示中心。该公司更新后希望建成世界一流的空间艺术展示园，用地方面以一类工业用地为主导，以居住用地为补充，以公益性用地为保障，改造后总建筑面积为123万平方米，有60万平方米的展场，是世界上最大的。

该项目不是通过招投标方式签订，是村里开股东大会选择与公司合作。项目贡献率31%。规划方面毛容积率3.1，该项目负责人表示够用。村里方面计算项目建成后收益起码是成本的10倍。项目将于明年正式开工，一期需要3年，二期建成还需要7年。

该项目负责人介绍了该项目已经立项，该公司提供展示平台，同时也有一部分自己的展出品。公司定位为第四代商业中心型专业市场、文化综合体（不含住宅），共投资80亿元，与村集体达成完全协议。合作关系为联合开发，土地为项目公司国有50年期的产业用地（红本）。在综合体里村里有权益，项目公司为股份制关系，经营方式为统一交由满京华公司，村里收益方式为收租金。

项目遇到的问题主要为拆迁问题，有三家不愿走，占地面积2万多平方米，和以前的村集体签订了30~50年的出租协议，出了市场价的几倍都不愿意走。该项目负责人认为处理方式有两处，第一种就是在人家确实有原因不愿意走的情况下，希望规划方面可以灵活处理，不要因为这样的一两户使项目无法开工，留下的可以通过风貌改造进行处理。第二种就是继续和人家谈。

该项目所付地价按照深圳市出台城市更新办法标准，现有建筑面积不用交地价，增加的面积按照基准地价一半支付。该项目建成面积中一半可以卖，一半自己持有。进入市场的一半面积为红本，支付基准地价，另一半自己持有的进入市场如何补交地价还不明确。该项目负责人表示，地价中最大的一块实际上是拆迁成本，相当于土地开发费。另外宝安规土局人员补充，工改工按基准地价补，工业改为住房相当于新增面积改变功能，按评估地价补齐。关于以后是否能进行功能改变的问题，该项目负责人表示规划定下来就没办法改变了。

该项目负责人表示公司与村里共同建立项目公司，公司里该项目负责人每天从市里来村里办公，这种情况已经持续两年，今年5月专项规划获得批准，行政许可方面相当于里程碑作用，项目分两期开发，其中的一期全部签订了拆迁补偿协议，公司实行人性化的拆迁工作，给了一定的时间，最早的一家将于今年10月搬走，明年2月整体拆平，公司对于空出的地方，从头到尾支付村里租金。

对于留下不愿搬走的住户，周其仁老师以日本为例指出，可以通过利用股份制结构联合开发的方法，但如果碰到特殊情况，例如家里小孩出生在此或者大家族一直生活在一块土地上，该项目负责人希望规划方面可以灵活处理，比如屋上建屋，房外建房的办法，或者风貌改造也可以与周边环境相协调。

应对存在拆迁后楼无法建起的问题，满京华公司向政府押了一部分钱，给村里也押了1亿元保证金。

对于行业前景的问题，项目负责人表示如果不存在系统性风险，中国经济还像前几年，行业方面没有风险。满京华公司经营历史16年，前6年亏损。现在公司在笋岗的园区一共有1 500家商户场内经营，还有1 000家在排队等待进场，租约每年一签，并实行末位淘汰。笋岗园区面积共计16万平方米，将来在沙埔建成的面积有60万平方

米，将来这块建起后将对笋岗园区进行改造升级（原笋岗园区停车位严重不足，只有100个左右）。

福永工改工项目座谈

时间： 2012–08–15 下午16:30—17:30

地点： 福永街道投资管理公司会议室

人员： 福永街道投资管理公司党支部书记、总经理黄广宁，周其仁、徐远、李安宁、张霁阳

整理人： 张霁阳

这个工改工项目是宝安区也是深圳市第一个工改工项目，也属于城市更新。建筑面积123 000平方米，土地面积38 000平方米。2007年开始上报项目，由于更新办法没有配套政策，一直延迟到现在。

项目平均容积率3.25，还有上升的空间。造作过程中项目实施主体也在考虑向上做好不好，市场上反应较好，厂商接受高层。最高层承重1吨每平方米，5层以下承重2吨每平方米，建高层投资成本只增加10%~20%。一个厂房安3部电梯，还可以再加1部。这个项目设计理念比较超前，顶层的天车都已经做好，按照多种用途设计。

对于项目设计黄总认为既后悔又不后悔，后悔的在于容积率只有3.25，距离上限4还有空间，有些吃亏；不后悔的是原有容积率只有0.7~0.8。

项目也参考了产业政策，整个改造由福永街道投资管理公司自己投资，项目总投资额2.3亿元，自有资金不低于30%，其余部分向银行借款。建造后除了形态变化，产业档次也得到了提升，收益也相应提

高，原有旧厂房租金每月每平方米10元左右，现在估计会达到25元。现在还没有和商户签约，处于选择商户的阶段，共有70多家商户有意愿进入。土地性质没有变化，一直是国有的，福永街道投资管理公司也是国有企业，归镇资委管理。现在在进行股份公司改制，即街道不应该有企业，除了宝安区以外都开始进行改革。

黄总希望政府能够合理规划，给容积率更多空间，给业主更多积极性。关于产业政策方面，政府设立一些限制，即每平方米投资超过多少才能进入。

项目运行中遇到最多的问题还是申报的问题，原因在于政府没有适当的配套政策，真正办手续时时间并不长，一年左右就可以搞定，去年4月全部土地证成功办了下来。现在的问题在于配套设施问题，例如工业配套宿舍要求一个房间10个人，可是现在很多产业需要高科技人员而不是原来的打工妹、打工仔，需要建立一些条件相应较好的“专家楼”，但是政策上不允许。还有一个就是功能转换问题，艾默生这样的企业想进入，希望得到400间的配套，但这里最多只能提供200套。

关于“20–15”准则的问题，黄总认为这相当于政府在抽水，道理上说不通，但在经济上算账上做得过去。黄总认同周其仁老师关于确权税的观点，并表示这些没有手续的建筑为深圳的繁荣功不可没。从工业楼宇方面上来说，土地性质不清楚的多，清楚的少，原来区里也有“两个100”的概念，即每年引进100家企业，建100万平方米的厂房。

对于土地贡献率问题，这个项目拿出15%的土地给政府。交出土地后得到政府颁发的绿本，想拿红本要再补交地价。有人提出可能会有一些农民因为红本只有70年权利而不同意，周其仁老师指出物权法规定原业主有优先续约权，并且全社会都面临这个问题，也不会补交很高的地价，变成红本后拥有抵押等方面的金融功能。关于土地性质方面，黄总说明现在这个项目申报的还是自用房性质，原则上不可以出租，只有是自用的，有项目才可以申报项目。周其仁老师指出在房

屋性质、容积率、“工改工”还是“工改综”方面都应该敢于和政府谈判。黄总说将15%用地交给政府后一共得到了两种好处：第一，补地价后获得红本，项目中有一部分地属于合法用地已经获得红本，现在已缴纳地价1 050万元，还需要再补500万元即可将所有土地变成红本。第二，容积率有进一步提升的空间。

最后谈到区内区外的区别，特区内的垃圾费每月每户13.5元，特区外的费用划到水费里，大概每家需缴纳100元左右。但是特区内外渐渐在拉近距离，电价已经一致。

北车南方基地项目实地考察

座谈时间： 2012–08–15 下午15:00—15:30

座谈地点： 宝安区沙浦街道北车南方基地选址地

座谈人员： 宝安管理局土地整备科科长陈革、土地更新科科长潘纯昌及相关科室工作人员，周其仁、徐远、张霁阳、李安宁

整理人： 李安宁

8月15日下午，由宝安管理局协调组织，调研小组到宝安区沙浦街道北车南方基地项目地进行考察。

北车南方基地现在选址所在地主要为厂房区，且该区厂房较新，配套措施相对完善，北车南方基地计划为综合开发项目，若开发则现有的新厂房也将拆除。与现选址相邻的厂房区为十几年前修建的老厂房，比较破旧，空置率也较高。谈判初期村集体对与选址落在新厂房区有较大抵触，希望项目可以落到旧厂房区，而北车方面出于与11号线配套互动的考虑，更愿意在新厂房区开发。前期的拆迁方案、测

绘、查账、确权等工作已经开始进行，但与原有村集体谈判协商的难度较大。原村集体最大的利益诉求就是后期发展的空间问题。但是在松岗片区，掌握在政府手上的土地资源几乎为零。村集体的想法是想把因拆迁获得的建设指标落到已有建成区，市里基本同意以上思路，具体的指标数量还要进一步协商。村集体对项目的进驻基本持欢迎态度，因为整个项目会对片区的土地价值有极大提升。整个项目计划通过整备政策来进行。

北车集团申请用地范围，占地面积为368 926.34平方米，其中有3 820.25平方米为已补偿土地，有365 106.09平方米为未补偿土地（263 789.67平方米属沙埔股份有限公司所有，101 316.41平方米属沙埔股份合作公司所有）。该地块共涉及已经“两规”处理确权并核发处理决定书的宗地23块，宗地总面积为142 939.23平方米，与选址范围冲突132 153.75平方米。

北车华南总部初步规划选址范围，占地面积约20万平方米，基本均属沙埔股份合作公司所有，为未补偿土地。

11号线松岗车辆段拆迁参考范围，占地总面积为428 704.23平方米，有42 257.83平方米为已补偿国有用地，其余386 446.40平方米为未补偿土地（86166.24平方米属沙埔股份合作公司所有，193 438.71平方米属碧头股份合作公司所有，106 841.43平方米属沙埔股份合作公司所有）。松岗车辆段规划选址占地面积为302 631.06平方米。11号线松岗段范围共涉及已经“两规”处理确权并核发处理决定书宗地67块，宗地总面积为69 068.48平方米，与拆迁范围冲突63 943.02平方米；涉及已出让宗地三块，宗地总面积为13 790.33平方米，与拆迁范围冲突6 903.46平方米；涉及房屋所有权证10个，占地面积为7 199.87平方米，与11号线松岗段范围冲突2 525.81平方米。11号线松岗段临时用地范围的占地面积为55 697.16平方米。

致谢

本书的前身，是北京大学国家发展研究院综合课题组承担的“深圳土地制度改革”研究项目，由周其仁教授牵头。本书是在课题报告的基础上，历经多次修改而成。在深圳多次实地调研期间，课题组得到了相关政府部门、原农村集体干部和村民，以及企业和社会机构的积极协助与配合，特别是得到深圳市规划和国土资源管理委员会及各区管理局的大力支持与帮助。

成书之际，要特别感谢深圳有关政府部门的协助。没有他们的协助，我们的调研很难进行下去。由于观察的角度不同，分析的着眼点不同，我们的观点和部分政府官员的观点也不尽相同，甚至相去甚远。调研期间，有无数次争论，直至面红耳赤。我的观察是，深圳政府官员的素质是很高的。深圳是新兴移民城市，政府官员学历很高，很多人拥有硕士甚至博士学历。更重要的是，尽管视角、观点不同，深圳政府官员依然可以和我们平等对话、讨论问题。这一点对于官员而言，尤其难能可贵。

以下是为我们数次调研提供帮助的机构和人员的不完整名单，在此向他们致以最诚挚的感谢。当然，本书内容并不代表他们中任何人的观点，文责由课题组自负。

在修改过程中，课题组得到教育部“城乡一体化发展与土地管理制度改革研究”课题（项目批准号：13JZD008）的大力资助，在此一并致谢。

深圳市政府及相关部门

许勤市长，吕锐锋常务副市长，市委政策研究室肖中舟副主任、侯处长、法制办曾处长，深圳市中级人民法院房地产审判庭杨爽庭长、阮思宇副庭长、俞红副庭长、钟波审判长、张力审判长、行政审判庭邱仲明审判长、执行局裁决处黎康养审判长，深圳市仲裁委夏昆山副主任，金融仲裁院周春玲副院长，民商事调解中心副主任陈巧梅、杨成名副主任，市场监督管理局企业登记管理处黄玉明副处长，（市综治办）深圳市流动人口和出租屋综合管理办公室黄建勋处长及三位业务科长，罗湖区城建局相关人员等。

深圳市规划和国土资源委员会

王幼鹏主任，郭仁忠副主任，刘世会副主任，段启武副总规划师，秘书处詹有利副处长，地政地籍处张健处长、吴少芬副处长、邓敬宏副处长、李卫锋、王广洪，城市更新办徐荣主任、谭权副主任、蔡耿生、肖纯、廖芳毅，规划处李处长、朱处长、肖工程师，征地拆迁办公室黄超副主任、王欣，土地利用处陈军军处长，历史遗留违法建筑处理处刘丹处长、孙玉龙，法规处武小平处长、钟凤霞，发展研究中心土地改革研究组组长赵新平、副总规划师戴小平、岳隽、张立娟，相关科室陈小祥、刘峰、王妍妍，刘睿平、于洋、蔡永兴，信息中心数据部、电子政务部、空间信息部相关工作人员，规划土地监察支队何建武副支队长、葛晓光副支队长、罗伟恩副支队长、综合处文耀宇处长、法制处廖永生副处长、第二直属大队刘经星大队长、研发处工作人员，房地产评估发展中心法律所卓洁辉等。

宝安区

宝安区区长张备，区发改局局长黄臻，区城改办主任陆福强，区规划土地监察局局长黄再晓，区土地整备中心主任詹辉，区政研室主任王大勇，区中心办副主任江晖，区财政局集体资产管理科张科，区社保局工作站冒科，区规划土地监察局黄再晓局长、机动队周意恒队长、历史遗留科吴少萍科长、监察科副科长梁秀媚、办公室副主任陈

恒贵、历史遗留科科员王帅、机动队四级执法员谢军、办公室文秘邓正钊，区综管办陈建平，区市场监督管理局马德滨，建设局张科长，区住宅局骆副局长、住房保障科欧科长、查违办陈科长、小陈、张涛，消防支队城监科张卫、吴志峰等。

规土委宝安管理局周辉副局长，姚早兴副局长，办公室严震宇主任、叶文峰副主任，土地利用科陈庆生科长，土地储备办陈剑群副主任，地质环境科科长刘庚元，土地整备科陈革科长、余奕鹏副科长、陈永喜，市政交通科金嵘科长，法制科邓日康、刘标，信息档案室潘俊杰，土地更新科潘纯昌副科长，规划科杨宁科长，地政地籍科刘伟滔，房地产科郭珍霞科长，建筑科宋明江科长，监察效能科曾奇科长，基层服务科吴志峰科长、薛敏，建筑设计科赖元红科长，宝安监察大队副队长王沂，新安街道执法队黄国兴，西乡街道执法队陈东来，福永街道执法队莫毅、萧树南，沙井街道执法队陈伟胜，松岗街道执法队颜志勇，石岩街道执法队黄健等。

福永街道党工委书记林更斌，福永综管所陈勇环，石岩街道党工委主任王敬，怀德社区党支书潘燦森、方权威主任，怀德房地产开发公司副经理潘振东、顾问杜海平，沙埔股份合作公司兼居民委员会书记蔡志超，福永街道投资管理公司党支部书记黄广宁，沙井街道办副主任文旭平、执法队娄队长、城建科科员，劳动社区股份合作公司董事长梁剑波，壆岗社区书记陈桂洪、妇女主任、机建办主任、分管财务副总经理，蚝二村股份合作公司董事长陈伟峰，共和社区党支部书记张金泉、共和社区居民袁志杰、外来户杨土养和林伟勇，观澜街道办党工委委员黄庆棠、街道办苏文强、城建科黄权木、两规办、土地遗留办相关人员，观城社区工作站书记黄文波，福民社区书记庄荣稳，君子布董事长陈志远，建设投资公司冯晴，中闽花园项目检测单位冶建院王工，国家检测中心邱主任，上合、铁岗、永丰、福永、兴围、白石夏、和平、怀德、沙头、水田、上屋等社区的董事长和代表等。

光明新区

规土委光明管理局虞副局长，塘家社区书记曾柏基，光明集团副总吴石仕、副书记陈永阳、投资规划部伍宗泉、财务部张绿、经济发展公司副总许燕辉、工会主席李初裕、畜牧公司总经理潘炎均、办公室工作人员陈秀芬，白花社区居委会周主任，凤凰社区相关村民等。

龙岗区

规土委龙岗管理局整备科田副科长，规划科程副科长，地政地籍科陈科长、李源，城市更新办郭主任、项目监督科梁佐萌科长，土地利用科杨工，遗留办刘松柏，更新办肖纯、车勋，龙岗区监察队队长贺少波、第一支队队长罗伟恩，区政府城改办郭主任，坂田街道办洪铣副主任，龙岗土地整备中心程主任，布吉街道三联玉石文化村书记温伟思，布吉社区何书记、梁工、老圩村董事长及5位股份合作公司董事长，何屋股份合作公司董事长、三位何屋村村民，平湖街道办叶主任、监察队张志华、基建办严建春主任，山厦社区严锡培书记、严先生、刘站长及数位居民和股份公司工作人员，坂田街道办土地整备科朱国平，坪地街道坪东社区王书记、王副书记，龙岗区房地产登记中心相关工作人员，龙岗街道、布吉街道、南湾街道、坪地街道、平湖街道、坂田街道、横岗街道、龙城街道相关负责人等。

坪山新区

坪山新区管委会主任冯现学，规土委坪山管理局刘锋局长，肖志奇副局长，席天海副局长，局长助理杨治宇，规划科曾玉林，城市更新科雷科长、李科长，土地整备科高科长、黄海通，地政房产科刘科长，法制科陈晓龙，土地整备中心高主任、郑金平副主任、曹雪，事务中心相关工作人员，坪山新区监察大队罗演广、曲建国、罗伟恩、张伟强、综合科和督查科相关工作人员，坪山新区发展研究中心主任王识歧，金沙社区第一书记孙艳琼、支书黄小庭、妇女主任及8个村民

小组组长，坪环社区廖志芳组长，沙湖股份合作公司钟总经理，金沙社区黄书记，沙湖社区巫书记、钟经理、邹主任、3D地图项目组工作人员，南布社区赖书记，沙湖社区老年协会会长李谭修、妇女主任卢桂兰，金龟社区冯书记，坪山中心区办谭剑桥主任、刘工、郭工，牛角龙社区廖志芳主任，六和社区潘主任、潘老书记、钟董事长、黄董事长，沙湖社区卢屋村村主任、妇女组长卢桂兰及数位村民等。

龙华新区

规土委龙华新区管理局筹建组组长丁强，土地整备办孔繁昌主任等。

相关企业

蔡屋围实业股份公司冯伟民、相关董事会成员，开发管理中心总经理塔怀勇，京基地产拆迁管理部经理兼长源项目组长曹立刚，长源社区村主任兼股份有限公司董事长吴总，京基一百相关人员，蛇口工业区有限公司白总、庄总、王明艳工程师、王坤，合正房地产公司常务副总裁兼董事汪志兵，黎光股份公司董事长刘桂荣，尚模地产开发拓展部总监冯正英，深圳市海航地产港台片区城市更新项目负责人庞晓剑，深圳市惠名集团深岛实业公司项目负责人周蕾。

著者

2014年9月1日于北京